Antonie Iorgovan

Tratat de drept administrativ

Volumul I • Ediția 4

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

-1-
III 285.371

All Beck

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. [illegible]SCU" IAŞI
III 285. 371

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

308

Tratat de drept administrativ

Vol. I. Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Antonie Iorgovan

400120

Tratat de drept administrativ

Vol. I. Introducere. Organizarea administrativă. Funcţia publică

400131

392000
B.C.U. IASI

ALE

Editura All Beck Bucureşti 2005

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
IORGOVAN, ANTONIE
Tratat de drept administrativ / Antonie Iorgovan – Ed. a 4-a rev. - Bucureşti: ALL Beck, 2005 -
2 vol.
ISBN 973-655-729-4
Vol. 1. - 2005. - Index - ISBN 973-655-730-8

342.9(498)(035)
35(498)(075.8)

ISBN 973-655-730-8

Redactor: Alexandru Dimitriu

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

5. APR. 2006

Precizări la ediția a IV-a

O nouă ediție a lucrării noastre a apărut ca strict necesară, avându-se în vedere nu numai mutațiile din legislația internă, dar și cele din legislația europeană.

Din 2001, când s-au semnat precizările la ediția a III-a, până la mijlocul anului 2005, când am trimis spre tipar prezenta ediție, în România, între altele, nu s-a realizat numai o reformă legislativă, determinată de aplicarea *aquis*-ului comunitar și închiderea, în consecință, a celor 31[1)] de capitole de negociere cu Uniunea Europeană, dar a avut loc, în 2003, și revizuirea Constituției.

După cum se cunoaște, ne-am pronunțat împotriva revizuirii Constituției [2)], fiind, de altfel, poziția exprimată constant și de către alți experți sau parlamentari, membri ai Comisiei de redactare a proiectului de Constituție din 1990-1991.

În opinia noastră, integrarea europeană nu a reprezentat un motiv de revizuire a Constituției, ci doar un pretext, adevăratele motive au fost de ordin politicianist, dorința unor partide politice de «a ieși la rampă» printr-o mișcare considerată de forță, legată de reașezarea edificiului constituțional.

Se cunoaște că un partid care, după alegerile din 1992, a rămas pe lângă Parlament, pentru a-și marca prezența în viața politică românească, a agitat problema constituțională, declanșând un așa-numit proces de strângere de semnături pentru a demonstra, nu-i așa, nu numai aderența sa în rândurile electoratului, dar și conștientizarea electoratului față de «viciile» Constituției, mai ales în materie de proprietate, care, se pretindea, era numai ocrotită, nu și garantată.

După alegerile din 2000, tema revizuirii Constituției a fost repusă, de partidele din opoziția de atunci, în prim-plan, chestiune la care, din calcul politic, a achiesat și partidul care și-a asumat sarcina guvernării, ajungându-se, astfel, la un fel de pact politic asupra unor puncte care urmau să facă obiectul Legii de revizuire, fiind constituită, în acest sens, și o Comisie parlamentară (Comisia Dorneanu).

Că unele texte ale Constituției erau nepotrivite de la bun început, fiind creații ale politicianismului din Adunarea Constituantă, cum a fost soluția înlăturării, cu un vot calificat de 2/3, a obiecției de

---

[1)] Cele 31 de capitole sunt: Libera circulație a mărfurilor; Libera circulație a persoanelor; Libera circulație a serviciilor; Libera circulație a capitalului; Dreptul societăților comerciale; Politica în domeniul concurenței; Agricultura; Pescuitul; Politica în domeniul transporturilor; Impozitare; Uniune economica si monetara; Statistica; Politici sociale și ocuparea forței de munca; Energie; Politica industrială; Întreprinderile mici si mijlocii; Știința si cercetarea; Educație, formare profesionala si tineret; Telecomunicații și tehnologia informațiilor; Cultura și politica în domeniul audiovizualului; Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale; Protecția mediului înconjurător; Protecția consumatorilor și a sănătății; Justiție și afaceri interne; Uniune vamala; Relații externe; Politica externă si de securitate comună; Control financiar; Dispoziții financiare și bugetare; Instituții; Diverse. In momentul în care aceste capitole au fost închise, la finele lui 2004, s-a considerat că România, ca țară candidată, a adoptat în totalitate *acquis*-ul comunitar si are instituțiile necesare pentru aplicarea lui, condiții pentru aderarea la Uniunea Europeană, dar special pentru România și Bulgaria a apărut și clauza de salvgardare, reluată în Tratatul de aderare.

[2)] *A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în R.D.P. nr. 1/2001, p. 21-33.

neconstituționalitate a Curții Constituționale, în cazul controlului *a priori* [1], că altele au condus la practici contrare spiritului Constituției (de pildă, demiterea Primului-ministru Radu Vasile de către Președintele în funcțiune, Emil Constantinescu), sunt aspecte pe care le-am recunoscut în toate lucrările anterioare, dar, toate la un loc, științific vorbind, nu justificau revizuirea Constituției, mai ales că, în 2001, când la București se discuta de zor constituirea Comisiei de revizuire a Constituției, în Europa, la nivelul Uniunii Europene, se declanșase procesul de constituire a Convenției care urma să elaboreze un proiect de Constituție europeană [2].

Este clar că, în ceea ce privește percepția Constituției și a constituționalismului, oamenii politici sau analiștii politici pot fi departe de realitate.

Votul din Franța, de la referendumul asupra Constituției pentru Europa, a sintetizat o reacție a electoratului francez față de nemulțumirile clasei politice franceze, și nu față de ideea de Constituție europeană sau față de conținutul acesteia[3]. Politicienii marșează, câteodată cu succes, pe ideea de Constituție, dar sunt și situații în care această idee se poate întoarce ca un bumerang.

România, în 2003 [4], nu a fost departe de o asemenea situație. Fără o interpretare «elastică» a procedurii de vot, în sensul deplasării membrilor Birourilor electorale cu urna volantă spre cetățeni, este greu de presupus că, la referendum, s-ar fi realizat procentul legal de participare[5], și aceasta, în pofida propagandei oficiale, deșănțate, sub sloganul „O Constituție pentru Europa".

---

[1] Pentru a demonstra pozițiile exclusiv politicianiste în procesul de revizuire a Constituției, este suficient să amintim că liderii partidelor de opoziție din perioada 2000-2004, în general, și unul anume, în special, care își face un titlu de glorie și din calitatea de absolvent de drept, susțineau necesitatea revizuirii Constituției, prin raportarea vehementă la fostul art. 145 alin. (1) cu privire la deciziile Curții Constituționale, pe ideea că Parlamentul nu poate fi și judecător și parte în propria cauză (a se vedea, cu privire la istoria acestei soluții constituționale, *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Uniunii Vatra Românească, Tg. Mureș, 1998, p. 621-625), ca aceiași lideri, în general, și același anume, în special, ajuns, între timp, chiar șef de partid (adevărat, un șef formal, dar șef...), după ce Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 375/2005, a declarat neconstituționale unele texte din «pachetul legislativ» pentru care Guvernul Tăriceanu și-a asumat răspunderea, să susțină, cu «aceeași convingere», că trebuie revizuită din nou Constituția, ca să se poată reveni la soluția ca Parlamentul să poată înlătura, cu un vot calificat de 2/3, decizia Curții Constituționale. S-a mers până acolo încât premierul, în mod oficial, înainte de discutarea în Parlament a noii versiuni a textelor declarate neconstituționale (discutare care a avut loc pe data de 13 iulie 2005), a pus o asemenea condiție și, cum această condiție nu s-a îndeplinit, a considerat că sunt motive pentru a se menține în decizia de prezentare a demisiei. Să mai spună cineva că românii nu sunt inventivi în politică și că edificiul constituțional reprezintă, pentru unii oameni politici, mai mult decât a reprezenta, pentru cei «pictați» - în opera sa nemuritoare - de către I.L. Caragiale.

[2] Convenția Europeană, sub președinția fostului șef de stat francez, Valery Giscard d'Estaing, și-a început lucrările la 28 februarie 2002 și le-a încheiat la 10 iulie 2003. Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa a fost semnat la Roma la 29 octombrie 2004, fiind adoptat de către Consiliul European la Bruxelles, la 17-18 iunie 2004, procesul de ratificare fiind blocat, pe moment, de rezultatul negativ obținut în urma referendumului din Franța și Olanda.

[3] Versiunea în limba română, editată de Institutul European din România, cu o Prefață semnată de dr. Ion Jinga, ambasadorul României la Bruxelles, conține 391 de pagini.

[4] Constituția României din 1991 a fost modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 (publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003). Legea de revizuire a Constituției a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003, data publicării în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3/2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României.

[5] Conform dispozițiilor alin. (2) al art. 5 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000), „referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale".

În primul rând că nu a fost vorba de o nouă Constituție, ci de o revizuire a Constituției din 1991 și, în al doilea rând că procesul de integrare a României în Uniunea Europeană nu era frânat de Constituție. Revizuirea se putea face foarte bine după ce se ratifica Tratatul de aderare, care putea fi ratificat de Parlamentul României ca orice tratat.

Nimic nu ar fi împiedicat ca, în baza textului constituțional cunoscut, să se organizeze un referendum pentru ratificarea aderării.

Revizuirea Constituției a fost, deci, un joc politic, în care au intrat majoritatea partidelor parlamentare din legislatura 2000-2004, și nu o necesitate istorică dar, o dată ce acest proces s-a declanșat și sub aspect juridico-parlamentar, am fost nevoiți să nu stăm de-o parte, participând, ca senator, la lucrările Comisiei de revizuire.

Indiferent de motivațiile care au stat în spatele procesului de revizuire a Constituției din 2003, în ceea ce privește Dreptul administrativ, Legea de revizuire a venit fie cu precizări, fie cu modificări, fie cu unele completări, cu unele reiterări de soluții (de exemplu, reiterarea soluției din art. 107 din Constituția din 1923 cu privire la finele de neprimire), fie cu unele soluții noi, rezultate din experiența acumulată în baza Constituției din 1991.

Aceste mutații constituționale, care au vizat instituțiile dreptului administrativ, constituirea Guvernului, raporturile dintre Președinte și Primul-ministru, raporturile dintre Curtea Constituțională și Guvern, contenciosul administrativ ș.a.m.d., au atras după sine modificări, completări și elaborări de noi acte normative, majoritatea lor covârșitoare izvoare, preponderent ale Dreptului administrativ.

Pe de altă parte, proiecția unei Constituții europene a repus în discuție paradigma clasică a divizării dreptului în drept intern și drept internațional, consolidându-se tot mai mult rolul Dreptului comunitar și, în acest context, a dreptului administrativ european, zonă în care, după o lucrare de pionierat a prof. J. Schwarze, au apărut lucrări în principalele țări ale Uniunii Europene[1)], inclusiv în limba română (avem în vedere lucrările apărute sub „bagheta" neobositului prof. Ion Alexandru[2)]).

Această intersecție dintre dreptul intern și dreptul european, dintre dreptul administrativ intern și dreptul administrativ european, nu se poate să nu fie reflectată într-o lucrare de drept administrativ din România, chiar dacă România nu este încă membră în Uniunea Europeană, dar cu privire la această situație nu există nici un dubiu, este în discuție doar momentul – 1 ianuarie 2007 sau mai târziu?

Un lucru este cert, o dată ce România, prin Legea nr. 157/2005[3)], a ratificat Tratatul de aderare, ea a intrat deja în sfera statelor care, din punct de vedere juridic, se integrează în sistemul de drept al Uniunii Europene.

Tratatul de aderare produce efecte, cum este și normal, până la data integrării, în anexele acestuia fiind incluse tocmai clauzele la care s-a convenit în procesul de negociere a aderării, fiind, în cele din urmă, motive care pot declanșa sau nu așa-numită „clauză de salvgardare", adică de amânare a integrării.

România se află într-un moment de monitorizare, fiind ținută de îndeplinirea obligațiilor asumate cu prilejul închiderii fiecărui capitol de negociere, respectiv cu prilejul încheierii Tratatului de aderare, ceea ce înseamnă nu numai includerea Tratatului de aderare și a documentelor anexe ca norme ale dreptului intern, dar și considerarea acestora ca norme care

---

[1)] Cu titlu de exemplu, amintim, aici, lucrarea prof. *Mario P.Chiti*, Diritto Amministrativo Europeo, seconda edizione, Giuffre Editore, 2004 (prima ediție apărând în 1999).

[2)] *I. Alexandru*, Drept administrativ european, Ed. Lumina Lex, 1995.

[3)] Publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

se aplică cu prioritate, avându-se în vedere dispozițiile speciale din Titlul VI al Constituției României, titlu nou introdus prin Legea de revizuire: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare"[1].

Este de la sine înțeles că o nouă ediție a tratatului s-a impus și datorită practicii Curții Constituționale, mai ales în materia ordonanțelor de urgență, devenind istorică, am putea spune, Decizia Curții Constituționale nr. 255/2005 privind sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților[2], dar și a practicii instanțelor de contencios administrativ, mai ales că, din ianuarie 2005, a intrat în vigoare noua Lege a contenciosului administrativ.

Nu în ultimul rând, o nouă ediție a fost reclamată și de necesități de actualizare bibliografică.

Fără exagerare, dar în Dreptul administrativ s-a scris și se scrie enorm, apărând, în ultima perioadă, zeci de cursuri și de tratate, România depășind, probabil, din acest punct de vedere, și țări cu istoria și dimensiunea Franței, așa după cum vom arăta la momentul potrivit. Această «avalanșă» de așa-zisă literatură științifică scoate în evidență nu fecunditatea doctrinei juridice, a doctrinei administrative, în general, ci perioada de criză prin care trece aceasta.

Majoritatea covârșitoare a lucrărilor apărute sunt fie compilații indigeste, fie plagiaturi cu mai multă sau mai puțină mascare. Este motivul pentru care credem că, în viitor, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu" trebuie să joace un rol mult mai activ și, pur și simplu, să notifice opiniei publice lucrările fără valoare.

Până când Institutul de Științe Administrative va prelua această sarcină, ca și în edițiile anterioare, am considerat că este datoria noastră să tragem un semnal de alarmă, chiar dacă vom produce supărări, pentru că nu puțini au început să creadă că, o dată ce au obținut poziții mai importante în administrație sau chiar în partidele politice, devenind și parlamentari, au dobândit și filonul științific necesar pentru a elabora monografii, cursuri universitare sau, mai grav, tratate. Acest filon, dacă nu a existat până la «actul de mărire», nu are cum să apară după.

Autorul aduce mulțumiri pentru sprijinul acordat la actualizarea prezentei ediții colaboratorilor de la Universitatea din București (prof. univ. dr. Dana Apostol Tofan, asist. univ. dr. Alexandru Ciobanu și asist. univ. dr. Florin Coman-Kund), de la Universitatea „Nicolae Titulescu" din București (asist. univ. dr. Claudia Cliza), precum și de la Universitatea Româno-Germană din Sibiu (lector univ. dr. Mihaela M. Popa și lector univ. dr. Nicolae Scutea).

De asemenea, aducem mulțumiri speciale domnișoarei Mihaela Matache care, la fel ca și la edițiile anterioare, a pregătit cu spirit profesional tehnoredactarea materialului.

București, 15 iulie 2005 *Autorul*

[1] Articolul 148 alin. (2) din Constituția României.

[2] Publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005.

Precizări la ediția a III-a, din 2001

O nouă ediție a tratatului a fost impusă, înainte de toate, de modificările legislative esențiale, în aproape toate «domeniile de activitate». Dreptul administrativ este un senzor foarte sensibil al politicului, fiind de neconceput programe ale partidelor politice și, apoi, programe de guvernare, care să nu vizeze „reforme" ale diferitelor servicii publice, ale administrațiilor centrale sau locale ș.a.m.d.

Adoptarea Constituției României din Decembrie 1991 a reprezentat și începutul unui proces istoric de occidentalizare a instituțiilor Dreptului administrativ, proces care nu este încheiat nici la data prezentelor precizări, dacă ne referim numai la faptul că, în materia contenciosului administrativ, este în vigoare încă Legea nr. 29/1990.

Obiectivul strategic al momentului și al perioadei previzibile îl reprezintă integrarea României în Uniunea Europeană, operație care presupune și armonizarea legislației naționale cu legislația comunitară, respectiv cu legislația țărilor membre ale U.E., care, la rândul său, se află în proces de punere în consonanță cu dreptul comunitar. Oricât ar părea de paradoxal, la prima vedere, pentru un cititor din fostul spațiu comunist, dar țări ca Germania sau Franța, nu mai vorbim de noile venite în Uniunea Europeană, sunt departe de a spune că legislația națională este în consonanță perfectă cu dreptul comunitar. Procesul armonizării dreptului național cu dreptul comunitar nu este simplu, el nu poate fi conceput ca un marș triumfal sau o chestiune de moment, legată, eventual, de campanii electorale. Suntem în prezența unui proces complex, cu implicații și complicații, dar un proces istoric al evoluției dreptului planetar, în general.

Este vorba, pur și simplu, de depășirea paradigmei clasice a divizării dreptului în drept național și drept internațional, dreptul comunitar devine elementul central de referință și în ceea ce privește evoluția dreptului național.

Problema unei Constituții la nivelul Uniunii Europene, de exemplu, nu este numai o chestiune pur teoretică, abordată în reuniunile doctrinarilor dreptului, cum a fost Simpozionul de la Fribourg, din Elveția, din 1994, organizat sub egida Consiliului Europei și a Uniunii Europene, de către Institutul de Federalism, condus de prof. Thomas Fleiner [1], ea a devenit o problemă de practică politică, fiind prezentă în limbajul uzual al Președintelui Republicii Franceze, al Cancelarului R.F.G. sau al Primului-Ministru britanic. Este preconizat și un termen în acest sens – anul 2004. Se înțelege că adoptarea unei Constituții a Uniunii Europene va avea efecte în dreptul constituțional, în dreptul administrativ al țărilor membre sau, după caz, candidate, pur și simplu se va marca un *nou val al constituționalismului european*, România va fi, firește, obligată să-și pună de acord Constituția națională cu cea a Uniunii Europene [2],

---

[1] Cu acest prilej, s-a adoptat un document intitulat „Teze pentru Constituția viitoarelor State Unite ale Europei" [*Th. Fleiner, N. Schmitt*, Vers une Constitution Europeenne (L'Europe et le experience federales), Institutu de Federalism Fribourg, 1996, Swisse, Imprimerie St.Canisius].

[2] Este motivul pentru care apreciem că nu se justifică o revizuire a Constituției, înaintea aderării României la Uniunea Europeană, ceea ce nu exclude, firește, o preocupare în acest sens, inclusiv constituirea unei Comisii care să pregătească, fie și numai un studiu de fundamentare (*A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în R.D.P. nr. 1/2001).

ceea ce, în mod logic, va conduce la necesitatea unor noi ediţii ale cursurilor de drept constituţional şi de drept administrativ.

De la data ediţiei a doua din 1996 [1] au fost adoptate legi importante, dintre cele nominalizate de Constituţie, cum ar fi: Legea privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia (Legea nr. 213/1998); Legea privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (Legea nr. 84/2000); Legea privind responsabilitatea ministerială (Legea nr. 115/1999); Legea privind Statutul funcţionarilor publici (Legea nr. 188/1999), respectiv au fost adoptate noi legi organice în domenii nominalizate de art. 72 din Constituţie, înlocuindu-se actele normative din perioada 1990 – 1996. Ne oprim doar la două exemple semnificative: Legea administraţiei publice locale (Legea nr. 215/2001) şi Legea privind organizarea şi funcţionarea Guvernului şi a ministerelor (Legea nr. 90/2000), ca să nu amintim şi de faptul că, prin Legea nr. 199/1991, România ratifică Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg la 15.10.1985.

Legată de regimul administrativ aplicabil proprietăţii publice şi contractelor administrative, este şi Legea privind concesiunile (Legea nr. 219/1998).

În acelaşi context, amintim Legea minelor (Legea nr. 61/1998), Legea nr. 1/2000, Legea nr. 10/2000, Legea privind protejarea patrimoniului cultural naţional mobil (Legea nr. 82/2000), O.G. nr. 29/1997 privind Codul aerian, republicată în 2001.

În lucrare s-au făcut referiri şi la unele proiecte care erau în diferite stadii, în procedura parlamentară, între care ne referim la proiectul Legii protejării monumentelor istorice şi al Legii privind Statutul aleşilor locali, proiectul Legii privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, proiectul Legii Poliţiei Române şi proiectul Legii privind Statutul poliţistului.

În sfera actelor normative esenţiale pentru dreptul administrativ, avute în vedere la redactarea prezentei ediţii, intră, desigur, cele care vizează frontiera de stat (O.U.G. nr. 104/2001 privind organizarea şi funcţionarea Poliţiei de Frontieră române şi O.U.G.nr. 105/2001 privind frontiera de stat) sau noua reglementare cadru în materia contravenţiilor (O.G.nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor).

De asemenea, s-a avut în vedere jurisprudenţa Curţii Constituţionale şi jurisprudenţa instanţelor de contencios administrativ.

Facem, totodată, precizarea că, datorită organizării învăţământului universitar pe sistemul creditelor, ceea ce a impus structurarea disciplinelor pe semestre şi, pe cale de consecinţă, reducerea cursului de Drept administrativ numai la două semestre, am ajuns la concluzia că este necesară o restructurare a materiei, după cum urmează:

Pentru anul I de studiu (sau pentru semestrul I):

- Introducere în Dreptul administrativ;
- Organizarea administraţiei publice;
- Funcţia publică;

Pentru anul II de studiu (sau, după caz, pentru semestrul II):

- Activitatea autorităţilor administraţiei publice;
- Domeniul public şi serviciul public;

[1] Atragem atenţia şi, totodată, ne cerem scuze cititorilor, dar în anul 2000 vol. I al ediţiei a doua a fost retipărit, deci s-a publicat un nou tiraj, din motive independente de autor, pe sub copertă s-a scris ediţia a III-a, repetăm, este vorba tot de ediţia din 1996.

- Răspunderea în dreptul administrativ;
- Contenciosul administrativ.

Materia corespunzătoare primului an de studiu face obiectul volumului I, iar materia corespunzătoare anului II de studiu face obiectul volumului II al tratatului, în prezenta ediție.

Autorul mulțumește tuturor celor care l-au sprijinit în operațiunea de documentare, îndeosebi dnei. conf. univ. dr. Dana Apostol Tofan și colaboratorilor de la Facultatea de Drept din cadrul Universității Româno-Germane din Sibiu (Daiana Vesmaș și Nicolae Scutea), celor care l-au sprijinit în operațiunile tehnice de redactare (în special dra. Mihaela Matache), precum și Editurii ALL BECK, care a acceptat să publice noua versiune a tratatului nostru.

București, 31.10.2001 *Autorul*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefață la prima ediție, din 1993

1. O recentă dezbatere TV, cu reprezentanți ai principalelor partide prezente în Parlament, a pus în discuție ideea *autonomiei locale*, prilej de exprimare a nedumeririlor și îngrijorărilor unor participanți, în numele electoratului, asupra ideii autonomiei locale pe criterii etnice. Nu a fost pentru noi o surpriză să constatăm că „amici politici" – care au, între altele, ca element comun votul „contra" la Constituție – și-au exprimat rezerve unii față de alții, plecând tocmai de la prevederile Constituției.

Greu poate fi imaginat un argument mai elocvent, care să fie perceput de câți mai mulți oameni, pentru necesitatea cunoașterii noțiunilor dreptului public, în particular, ale dreptului administrativ, decât această dezbatere TV. De fapt, pentru dreptul administrativ pledează toate dezbaterile publice cu caracter legislativ de după Decembrie 1989, începând cu discuțiile din Comisia constituțională, juridică și pentru drepturile omului, din perioada ianuarie – februarie 1990 și terminând cu cele din actuala sesiune parlamentară extraordinară. Câți dintre cei care, prinși de „valul istoriei", au făcut propuneri în C.P.U.N. ori în Adunarea Constituantă a avut și o reprezentare științifică a acestora. Ne referim, firește, la știința dreptului public.

În dezbaterea TV amintită mai sus, reprezentantul formațiunii politice ce lansează de câțiva ani «formule» *sui generis* de autonomie, de altfel un subtil jurist, a invocat dreptul comparat și documente ale organismelor europene. Probabil a avut în vedere un ante-proiect de Convenție, ce se discută în Comisia pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei, discuții la care am avut cinstea să participăm, ca parlamentar al României. Dacă acest «document» a fost invocat, atunci sunt necesare cel puțin două precizări: a) este un ante-proiect sau un proiect, care nu se știe dacă va fi adoptat și în ce conținut (intenția de a face un act juridic nu echivalează cu existența actului însuși) și b) pe fond, între tezele acelui proiect și teza după care, într-un stat național unitar, „minoritățile etnice sunt subiecte de drept public", având, între altele, dreptul «la pământ natal», cum se susținea într-un amendament la proiectul de Constituție a României, este o mare diferență. Există și amendamentul, există și textul proiectului de Convenție europeană și oricine poate face comparație.

De aceea, noțiunile dreptului public se impun a fi însușite în semnificația lor științifică corectă, fiind conștienți nu numai de implicațiile juridice ale acestora, dar și de cele de ordin politic. Invers, nu este de conceput o dezbatere politică serioasă, mai ales când oamenii politici sunt juriști de formație, care să facă abstracție de fondul comun de idei din dreptul administrativ contemporan. Dreptul administrativ „nu este un drept ca oricare altul, am putea spune că el nu este un drept juridic, ci un drept politic (...). El se înseriază în problemele fundamentale ale științei politice, care sunt: raporturile între stat și cetățean, între autoritate și libertate, între societate și individ" [1]. Este motivul pentru care dreptul administrtiv „nu poate fi detașat de istorie, în special de istoria politică", el este ancorat în istorie, de aici își „dobândește filosofia și legăturile cele mai intime"[2].

---

[1] *P. Weil*, Le droit administratif, Press Universitaires de France, 13éme édition, Paris, 1989, p. 5.

[2] Idem, p. 6.

2. Istoria omenirii, de altfel, este istoria guvernării şi administrării popoarelor, mari imperii (exemplul tipic, Imperiul mongol) n-au rezistat tocmai datorită lipsei unei administraţii şi mari imperii au avut longevitate (exemplul tipic, Imperiul roman), tocmai datorită unei administraţii foarte bine organizate, între care şi cea a drumurilor publice. Nu mai puţin, când se vorbeşte de cauzele decăderii Imperiului roman, alături de căderea moravurilor (pierderea virtuţii oamenilor publici ori a moralei romane) şi alte cauze externe se reţine şi „căderea administraţiei publice".

La această cumpănă dintre secole şi milenii, după părerea noastră, vremea marilor sau micilor imperii a trecut, lumea de mâine ori va fi lumea unei cooperări, ori nu va mai fi deloc. De aici, alte deschideri teoretice pentru guvernare şi administrare. Dar, cum putem imagina viitorul fără să ştim foarte bine ceea ce suntem, ceea ce am fost şi unde sunt alţii: ce este în Franţa, Germania, Anglia, Italia, Belgia, ţările nordice etc., dacă tot vorbim de integrare europeană? Când punem această întrebare avem în vedere, firește, instituţiile fundamentale ale dreptului administrativ, marile curente şi direcţii ale doctrinei administrative contemporane.

Nu trebuie să uităm că, până mai ieri, despre dreptul public în România, cel puţin de la reformele politico-legislative «inaugurate» de „prima Constituţie socialistă" (1948), nu prea s-a vorbit. Zeci de ani noţiuni cheie: domeniu public, funcţie publică, serviciu public, autoritate publică, autonomie locală, fie au fost abandonate, considerându-se «noţiuni depăşite», specifice «dreptului burghez», fie au fost deformate. Dreptul administrativ nu a putut «înfrunta anii cei mai luminoşi» cu relativa detaşare a dreptului civil şi aceasta pentru simplul motiv că dreptul civil a rămas, în pofida tuturor modificărilor, cu acelaşi izvor legislativ – Codul lui Cuza. Din fericire, nu s-a pus în aplicare ideea adoptării unui «Cod civil socialist», în schimb au fost adoptate trei Constituţii socialiste. Proprietăţii private i s-a diminuat sfera, se ştie ce se putea deţine în proprietate privată[1)], dar proprietăţii publice – în sens de bunuri aparţinând domeniului public naţional sau, după caz, local – i s-a schimbat esenţa. S-a inventat «proprietatea socialistă de stat», care cuprindea şi ceea ce era, de fapt, domeniul privat al statului; nu discutăm, acum şi aici, că în orice sistem de drept democratic, majoritatea din aceste bunuri erau în proprietate privată. Fără supărare, dar efortul specialiştilor în dreptul administrativ, de a menţine teoria cât de cât în matca admirabilei şcoli din perioada interbelică a fost mult mai mare decât al celor din dreptul privat. În pofida textelor din legi, constituţii şi documente de partid, lucrările elaborate în anii 1948 – 1989 conţin o teorie corectă, pe numere mari, a administraţiei, a funcţiei publice, a serviciului public etc. Multe studii, inclusiv cursuri universitare, au relevat necesitatea reformelor, unele propuneri vizând, în mod clar, schimbările de esenţă ale sistemului politic[2)].

Cum să depăşim acest handicap, decât prin informare şi instrucţie, iar pentru aceasta este nevoie de cărţi, de doctrină, care să ofere bază teoretică, în ultimă instanţă, la guvernarea şi administrarea de azi, pregătindu-ne pentru cele de mâine. Este nevoie de o schimbare de optică naţională asupra importanţei dreptului administrativ, ale cărei rădăcini, peste tot în lumea modernă, vin din Constituţie şi din practica instanţelor de contencios administrativ.

[1)] De fapt, Constituţia din 1965 nici nu folosea noţiunea de «proprietate privată»; în art. 9 alin. (3) se vorbea despre „proprietatea personală a ţăranilor cooperatori" (cu privire la casa de locuit şi construcţiile gospodăreşti anexe), iar în art. 36 se menţiona că „dreptul de proprietate personală este ocrotit de lege".

[2)] Una dintre lucrările noastre nu a primit «viză» pentru publicare, între altele pentru că sădea neîncredere în sistemul politico-statal de atunci: autorul făcea propuneri «extravagante», lăsând impresia că «vrea să renoveze totul» etc.

Statul de drept trebuie să devină, inclusiv sub aspectul instituțiilor dreptului administrativ, un „bun social", o dimensiune a societății românești și a fiecăruia dintre noi. Acest proces se realizează cu atât mai rapid cu cât românul va ști mai multe despre relațiile: Parlament – Președintele României; Parlament – Guvern; Prefect – Primar; Consiliu local – Primar; Consiliu local – Consiliu județean; cetățean – funcționar public etc., ori despre rolul contenciosului administrativ.

Câtă lume știe că art. 32 din Legea asupra instrucțiunilor din 25 noiembrie 1864 prevedea ca materie pentru «instrucțiunea obligatorie» (a copiilor între 8 – 12 ani), alături de citire, scriere, noțiuni de igienă, de gramatică, de geografie, de istorie etc., și „noțiuni de drept administrativ al țării"[1]. Nu putem avea o asemenea pretenție, acum, dar nu vedem cum se poate forma o clasă politică fără informații de bază de drept administrativ. Cum putem avea pretenția că suntem la nivelul «standardelor europene», dacă nu le cunoaștem?

Apoi, și aici este un tâlc, aceste „standarde" trebuie, cel puțin din punctul de vedere al dreptului administrativ, privite și prin prisma „specificului național", mai exact, a sistemului constituțional național. În una și aceeași țară „cu tradiție democratică", teoriile s-au schimbat în dreptul public, uneori fundamental, după adoptarea unei noi Constituții. Dreptul administrativ francez, elaborat pe baza Constituției din 1946, nu este identic cu dreptul administrativ, elaborat pe baza Constituției din 1958, ca să luăm un singur exemplu.

3. Cu atât mai mare devine necesitatea unei lucrări fundamentale de drept administrativ în România, care abia și-a adoptat o Constituție democratică, după mai bine de jumătate de secol de regimuri politice totalitare. O lucrare care să fie intitulată „tratat de drept administrativ" la noi, în spațiul cultural românesc, nu a mai apărut din 1944[2], deși, între vreme, au publicat autori remarcabili. De ce o facem noi ? Evident, nu dintr-o pură ambiție de fost parlamentar bănățean, ci din dorința de a contribui la fundamentarea științifică a implicațiilor și semnificațiilor dreptului public în viața social-politică a țării, dintr-o obligație simplă de universitar.

Cărțile, ca și oamenii, au destinul lor, iar gloria unor cărți depășește gloria autorilor. Poate, peste ani, vor circula idei din acest tratat, fără să se mai indice sursa. Va fi o dovadă de valoare a ideii și a lucrării. Poate că se vor găsi alții să scrie, în mod real, un tratat de valoare și lucrarea noastră va fi dată uitării. Indiferent care-i va fi destinul, convingerea noastră este că, în aceste momente dificile prin care trece țara, lucrarea este necesară și sperăm că va fi utilă nu numai studenților, ci și altora.

Lucrarea se adresează studenților, juriștilor de toate categoriile, consilierilor locali și județeni, primarilor, prefecților, funcționarilor publici și tuturor celor implicați în fenomenul guvernării ori cel al administrării. De asemenea, ea poate fi consultată și de alți specialiști interesați de problemele domeniului public, ale serviciului public, ale administrației publice, în general.

Tratatul este conceput pe mai multe volume, în primul rând, din necesități tehnico-editoriale, dar fiecare volum, pe instituțiile abordate, poate fi privit și ca o lucrare de sine-stătătoare. Urmărim succesiunea materiei așa cum se predă ea, la ora actuală, la Facultatea de Drept, în cadrul cursului intitulat „Drept administrativ și știința administrației", și anume: Partea introductivă; Dreptul aplicabil administrației publice; Doctrina administrativă (vol. I);

---

[1] Articolul 116 din Lege, cu referire la învățământul liceal, prevedea „învățătura, elemente de economice politică și drept administrativ".

[2] *E.D. Tarangul*, Tratat de Drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944.

Activitatea autorităţilor administraţiei publice (actul administrativ, contractul administrativ, operaţiunea administrativă); Contenciosul administrativ (vol. II); Domeniul public şi serviciul public; Funcţia publică; Răspunderea în dreptul administrativ (vol. III); Organizarea administraţiei Publice (Preşedintele României, Guvernul, autorităţile locale) (vol. IV). Lucrarea rămâne deschisă posibilităţii adăugării, peste ani, a unor volume consacrate dreptului administrativ special, adică marilor servicii publice naţionale: apărarea ţării, siguranţa naţională, ordinea publică, sănătatea publică, învăţământul public, protecţia mediului etc.

Aducem mulţumirile cele mai respectuoase tuturor celor care, într-un fel sau altul, de-a lungul anilor, ne-au sprijinit în opera complexă de documentare şi, mai recent, de preparare a manuscrisului pentru tipar.

Bucureşti, 26 ianuarie 1993 *Autorul*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Partea I. Introducere în dreptul administrativ şi în ştiinţele administrative ... 1

Titlul I. Guvernarea şi administraţia publică ... 3
Capitolul I. Noţiunea de administraţie publică în dreptul comparat ... 3
§ 1. Fenomenul administrativ ... 3
1.1. Semnificaţia noţiunii de administraţie publică. Criterii metodologice ... 3
1.2. Trăsăturile faptului administrativ ... 5
1.3. Originea şi evoluţia fenomenului administrativ ... 7
§ 2. Noţiunea de administraţie publică în doctrina franceză, potrivit concepţiei constituţionale tradiţionale ... 11
2.1. Teoria serviciului public şi a ordinii publice ... 11
2.2. Concluzii ale autorilor contemporani cu privire la doctrina tradiţională ... 15
§ 3. Noţiunea de administraţie publică în doctrina franceză, elaborată pe baza Constituţiei din 1958 ... 16
3.1. Semnificaţia Constituţiei franceze din 1958 ... 16
3.2. Concepţia prof. André de Laubadére ... 16
3.3. Concepţia prof. Jean Rivero ... 18
3.4. Concepţia prof. Georges Vedel4) ... 20
§ 4. Concepţia şcolii germane asupra noţiunii de administraţie ... 22
4.1. Relaţia dintre administraţie, legiferare şi justiţie ... 22
4.2. Relaţia administraţie - guvernare ... 25
§ 5. Consideraţii asupra noţiunii de administraţie publică în doctrina elveţiană ... 28
§ 6. Modalităţi de reflectare a «teoriei separaţiei puterilor» în Constituţiile europene din ultimele decenii şi implicaţiile asupra sferei administraţiei publice ... 30
6.1. În Constituţia Franţei din 1958 ... 31
6.2. Constituţia Greciei din 1975 ... 33
6.3. Constituţia Spaniei din 1978 ... 33
6.4. Constituţia Olandei din 1983 ... 34
6.5. Constituţia Estoniei din 1991 ... 35
6.6. Teoria «separaţiei puterilor» şi unitatea puterii politice ... 36
6.7. Rolul executivului în dreptul public contemporan ... 38
§ 7. Concluzii generale la capitol ... 41

Capitolul II. Executivul şi administraţia publică în doctrina şi legislaţia noastră ... 43
§ 1. Opinii exprimate în literatura juridică din perioada interbelică ... 43
1.1. Consideraţii generale ... 43
1.2. Concepţia Prof. Paul Negulescu ... 43
1.3. Concepţia Prof. Anibal Teodorescu ... 45

1.4. Concepția Prof. Constantin Rarincescu 48
1.5. Concepția lui Marin Văraru 49
1.6. Concepția prof. E.D. Tarangul 51
§ 2. Teze elaborate pe baza Constituțiilor din 1948, 1952 și 1965 51
2.1. Teza neconcordanței (Școala de la Cluj) 52
2.2. Teza concordanței (Școala de la București) 53
2.3. Teza Institutului de Cercetări Juridice 54
2.4. Teza dublei naturi a administrației de stat 55
2.5. Concluzii asupra acestei doctrine. Opinia noastră în epocă 57
§ 3. Fundamentarea sferei administrației publice pe filozofia și prin terminologia Constituției din 1991 58
3.1. Semnificațiile noțiunii de autoritate publică 58
3.2. Semnificația sintagmei «administrație publică» 63
3.3. Delimitarea sferei administrației publice în baza art. 52 din Constituție 66
3.4. Relația executiv - administrație publică 68
3.5. Critica opiniilor restrictive asupra sferei executivului 73
3.6. De ce nu se poate vorbi despre o subordonare a administrației publice față de Parlament? 76
3.7. Cum se mai poate vorbi de un „sistem al organelor administrației publice"? ... 78
§ 4. Definiția și trăsăturile administrației publice în baza Constituției României în vigoare 82
4.1. Definiția generală 82
4.2. Autoritățile care realizează administrația publică 84
4.3. Noțiunile de putere publică, serviciu public și interes public 86
§ 5. Alte definiții și poziții cu privire la administrația publică în lucrări apărute după intrarea în vigoare a Constituției 88
5.1. Examen critic al doctrinei elaborate până în anul 1996 88
5.2. Precizare cu privire la doctrina elaborată după 1996 90

Titlul II. Dreptul aplicabil administrației publice 93

Capitolul I. Marile sisteme de drept aplicabile administrației publice 93
§1. Preliminării metodologice. Originea dreptului administrativ și identificarea marilor sisteme 93
§ 2. Sistemul (tipul) de drept anglo-saxon 97
2.1. Particularități ale dreptului administrativ în Anglia 97
2.2. Particularitățile dreptului administrativ în S.U.A. 101
§ 3. Sistemul de drept francofon 104

Capitolul II. Dreptul administrativ român 108
§ 1. Evoluția dreptului aplicabil administrației de stat în țara noastră 108
1.1. Despre administrație și drept în Dacia 108
1.2. Organele administrative ale obștei sătești și dreptul aplicabil 109
1.3. Dreptul aplicabil administrației publice în Evul Mediu românesc 110
1.4. Semnificația Regulamentelor Organice și apariția dreptului administrativ modern 113

§ 2. Obiectul dreptului administrativ 114
2.1. Punerea problemei 114
2.2. Raporturi sociale din sfera administrației publice, reglementate de dreptul administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului public 116
2.3. Raporturi sociale din sfera administrației publice, reglementate de dreptul administrativ împreună cu ramuri ale dreptului privat. Dreptul administrativ, factor structurant 118
2.4. Raporturile sociale ce fac obiectul activității administrative realizate de organe de stat din afara «executivului» 120
§ 3. Definiția și problema trăsăturilor dreptului administrativ 121
3.1. Definiția dreptului administrativ 121
3.2. Examen critic al opiniilor exprimate cu privire la „trăsăturile" Dreptului administrativ 123
3.3. Se poate vorbi despre un drept administrativ general și un drept administrativ special? 125

Capitolul III. Izvoarele, normele și raporturile dreptului administrativ 128
§ 1. Noțiunea de izvor al dreptului administrativ. Delimitarea sferei 128
§ 2. Ordonarea și ierarhizarea izvoarelor scrise 129
§ 3. Constituția, celelalte legi și ordonanțe 132
§ 4. Tratatul internațional, ca izvor de drept administrativ. Realități și perspective 135
§ 5. Natura Tratatului Constituțional al Uniunii Europene și semnificația acestuia în sfera izvoarelor dreptului administrativ român 137
§ 6. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ 138
§ 7. Structura logico-juridică a normei de drept administrativ 141
7.1. Ipoteza normei de drept administrativ 141
7.2. Dispoziția normei de drept administrativ 143
7.3. Sancțiunea normei de drept administrativ 144
§ 8. Clasificarea normelor de drept administrativ 145
§ 9. Necesitatea codificării normelor de drept administrativ 147
§ 10. Raporturile de drept administrativ 149
10.1. Noțiunea de raport de drept administrativ (fundamente, definiție) 149
10.2. Clasificarea raporturilor de drept administrativ 151
10.3. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ 153

Titlul III. Cercetarea științifică a administrației publice 155

Capitolul I. Doctrina administrativă comparată. Scurt istoric și orientări actuale 155
§ 1. Considerații generale, direcții de cercetare a administrației publice 155
§ 2. Evoluția doctrinei administrative în Franța 157
2.1. Perioada de formare 157
2.2. Școala clasică de știința administrației (fayolismul) 159
2.3. Curentele științei administrației după cel de-al doilea război mondial ... 160
§ 3. Evoluția doctrinei administrative în Germania 165

3.1. Cameraliştii şi Lorenz von Stein 165
3.2. Tezele pozitivismului juridic 167
3.3. Curente şi orientări în ştiinţa administraţiei după cel de-al doilea război mondial 170
3.4. Aspecte actuale privind ştiinţa dreptului administrativ 174
§ 4. Doctrina administrativă în ţările anglo-saxone. Privire specială asupra doctrinei americane 176
4.1. Ştiinţa administraţiei în Anglia 176
4.2. Pionieratul şi perioada clasică a ştiinţei administraţiei în S.U.A. 178
4.3. Şcoala lui H. Simon şi perioada actuală a studiilor de public administration din S.U.A. 182
4.4. Ştiinţa administraţiei în Canada 184
4.5. Ştiinţa administraţiei şi dreptul administrativ în Irlanda 186
§ 5. Doctrina administrativă în alte ţări ale Uniunii Europene 188
5.1. Doctrina administrativă în Italia 188
5.2. Doctrina administrativă în Belgia 192
5.3. Doctrina administrativă în Spania 193
5.4. Doctrina administrativă în Olanda 196
5.5. Aspecte privind dreptul administrativ în Grecia şi Portugalia 198
§ 6. Particularităţile doctrinei administrative în ţările nordice 200
6.1. Instituţia Ombudsman 200
6.2. Doctrina administrativă în Suedia şi Finlanda 202
6.3. Dreptul administrativ în Danemarca. Concluzii 204
§ 7. Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrative 205
7.1. Natura şi rolul Institutului 205
7.2. Principalele reuniuni ştiinţifice şi semnificaţia acestora 208
7.3. Grupul European de Administraţie Publică 210

Capitolul II. Evoluţia doctrinei administrative în România 212
§ 1 Perioada de formare şi lucrările clasice de drept administrativ 212
§ 2. Începuturile ştiinţei administraţiei 214
§ 3. Institutul de Ştiinţe Administrative al României şi Revista de Drept Public 216
§ 4. Şcolile de formare şi specializare a funcţionarilor publici din perioada interbelică 218
§ 5. Caracteristicile esenţiale ale cercetărilor şcolii interbelice româneşti de ştiinţă administrativă 221
§ 6. Ştiinţa administraţiei din perioada 1944-1989 222
§ 7. Reînnodarea tradiţiei după decembrie 1989 225
7.1. Reînfiinţarea «şcolilor» de administraţie publică 225
7.2. Reînfiinţarea Institutului de Ştiinţe Administrative şi noua serie a Revistei de Drept Public 227
7.3. Congresul jubiliar al Institutului din octombrie 1995 şi acţiunile ştiinţifice ulterioare 228

Capitolul III. Autonomia şi caracterul ştiinţelor despre administraţia publică 232
§ 1. Sistematica teoriei ştiinţifice a administraţiei publice. Paradigme clasice şi actuale 232
§ 2. Constelaţia ştiinţelor despre administraţie şi metacriteriul de ştiinţificitate 235
§ 3. Ştiinţa administraţiei, ştiinţă de sinteză 237
§ 4. Raportul dintre ştiinţa administraţiei şi ştiinţa dreptului administrativ 239
§ 5. Raportul ştiinţei administraţiei cu alte ştiinţe, problema ramurilor ştiinţei administraţiei 241
§ 6. Conţinutul şi scopul ştiinţei administraţiei 243
§ 7. Obiectul şi metoda cursului „Drept administrativ", precum şi ale lucrării de faţă 244

Partea a II-a. Organizarea administraţiei publice 247

Capitolul I. Teoria generală a organizării administraţiei publice 249
§ 1. Privire generală asupra organizării politico-administrative 249
1.1. Terminologie 249
1.2. Scurt istoric al doctrinei 251
1.3. Orientări metodologice. Definiţia organizării 252
§ 2. Noţiunea de organ al administraţiei publice 256
2.1. Punerea problemei în literatura românească interbelică 256
2.2. Punerea problemei în literatura românească postbelică 258
2.3. Orientări ale doctrinei occidentale contemporane 260
2.4. Noţiunea de organ al administraţiei publice în legislaţia românească actuală 262
2.5. Definiţia noţiunii de organ al administraţiei publice 264
2.6. Părţile componente ale organului administraţiei publice 265
§ 3. Sarcinile, competenţa şi capacitatea organelor administraţiei publice 267
3.1. Privire generală asupra situaţiei din doctrină 267
3.2. Noţiunea de sarcini ale organelor administrative în doctrina anterioară Constituţiei din 1991 268
3.3. Fundamentarea şi definirea noţiunii de sarcini potrivit Constituţiei din 1991, revizuită în 2003 270
3.4. Constante ale doctrinei cu privire la noţiunea de competenţă 272
3.5. Teza tradiţională cu privire la corelaţia competenţă - capacitate 273
3.6. Teza după care competenţa aparţine şi aparatului administrativ 276
3.7. Definiţia competentei şi a capacităţii 277
3.8. Caracterele competenţei 279
3.9. Clasificarea competenţei 280

Capitolul II. Preşedintele României 282
§ 1. Istoric şi elemente de drept comparat privind şeful de stat 282
1.1. Formele şefului de stat în epoca preiluministă 282
1.2. Iluminiştii şi doctrina modernă cu privire la şeful de stat 285

1.3. Reflectarea constituțională a instituției șefului de stat 288
§ 2. Sarcinile Președintelui României 290
2.1. Noțiune și explicație istorică 290
2.2. Clasificare și conținut 291
§ 3. Sfera atribuțiilor Președintelui României 293
3.1. Natura juridică a regimului politic consacrat de Constituția din 1991, revizuită în 2003 293
3.2. Argumente de ordin constituțional pentru regimul semi-prezidențial atenuat sau semi-parlamentar 295
3.3. Clasificarea atribuțiilor Președintelui României 298
§ 4. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu Parlamentul 299
4.1. Adresarea de mesaje Parlamentului, justificare și conținut 299
4.2. Regimul juridic și efectele mesajului 301
4.3. Convocarea și dizolvarea Parlamentului 303
4.4. Promulgarea legii 305
§ 5. Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu justiția și alte autorități jurisdicționale 308
5.1. Numirea judecătorilor 308
5.2. Acordarea grațierii individuale 311
5.3. Numirea membrilor altor organe jurisdicționale 312
§ 6. Atribuții ale Președintelui României ca șef al executivului 313
6.1. Atribuții în raporturile cu Guvernul și alte autorități ale administrației publice 313
6.2. Sfera atribuțiilor în cazuri excepționale, drept comparat 316
6.3. Regimul atribuțiilor în cazuri excepționale 317
§ 7. Atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe 319
7.1. Semnificația acestor atribuții, drept comparat 319
7.2. Regimul încheierii tratatelor internaționale 320
7.3. Acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici 321
§ 8. Actele Președintelui României 322
8.1. Delimitarea sferei 322
8.2. Regimul și natura decretelor prezidențiale 323
§ 9. Răspunderea Președintelui României 324
9.1. Istoric și drept comparat 324
9.2. Sediul materiei și natura juridică a răspunderii 328
9.3. Regimul răspunderii politice a Președintelui României 330
9.4. Regimul răspunderii penale a Președintelui României 335

Capitolul III. Guvernul și administrația centrală 338
§ 1. Istoric și drept comparat 338
1.1. Sorgintea miniștrilor și a Consiliului de Miniștri 338
1.2. Evoluția reglementării Guvernului și a ministerelor la noi, până la 1938 342
1.3. Reglementarea Guvernului între 1938-1948 344
1.4. Reglementarea Guvernului și a ministerelor între 1948 și 1989 346

1.5. Reglementarea Guvernului şi a ministerelor după 22 Decembrie 1989 ... 349
§ 2. Reflectarea constituţională a materiei Guvernului şi a ministerelor ... 352
2.1. Aspecte de drept comparat ... 352
2.2. Concepţia Constituţiei României din 1991 ... 356
§ 3. Rolul şi structura Guvernului ... 358
3.1. Aspecte de drept comparat privind rolul Guvernului ... 358
3.2. Aspecte de drept comparat privind structura Guvernului ... 360
3.3. Rolul Guvernului României potrivit Constituţiei din 1991 ... 362
3.4. Structura Guvernului României, potrivit Constituţiei din 1991 ... 365
§ 4. Învestitura Guvernului, istoric şi drept comparat ... 369
4.1. Noţiune şi evoluţia reglementării în dreptul românesc ... 369
4.2. Formule de învestitură în constituţii republicane ce consacră un regim parlamentar ... 371
4.3. Formule de învestitură în constituţii ce consacră o monarhie constituţională ... 374
4.4. Formule de învestitură în constituţii ce consacră un regim semi-prezidenţial ... 376
§ 5. Regimul învestiturii Guvernului, potrivit Constituţiei României ... 378
5.1. Desemnarea candidatului la funcţia de Prim-ministru ... 378
5.2. Solicitarea votului de învestitură ... 380
5.3. Acordarea votului de încredere ... 381
5.4. Numirea Guvernului şi jurământul de credinţă ... 384
§ 6. Durata mandatului şi statutul membrilor Guvernului ... 385
6.1. Durata mandatului Guvernului ... 385
6.2. Condiţii pentru funcţia de membru al Guvernului ... 387
6.3. Incompatibilităţi ale funcţiei de membru al Guvernului ... 389
6.4. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului ... 390
§ 7. Organizarea internă, atribuţiile şi funcţionarea Guvernului ... 392
7.1. Statutul Primului-ministru ... 392
7.2. Structuri operative şi aparatul de lucru al Guvernului ... 394
7.3. Atribuţiile Guvernului, potrivit legii sale organice ... 398
7.4. Funcţionarea Guvernului ... 400
§ 8. Actele Guvernului ... 402
8.1. Delimitarea sferei şi drept comparat ... 402
8.2. Regimul constituţional al hotărârilor Guvernului ... 405
8.3. Regimul constituţional al ordonanţelor ... 406
8.4. Intrarea în vigoare şi efectele ordonanţelor de urgenţă ... 414
§ 9. Controlul parlamentar şi răspunderea Guvernului ... 418
9.1. Obligaţia Guvernului de a informa Parlamentul ... 418
9.2. Controlul parlamentar prin întrebări, interpelări şi anchete ... 419
9.3. Noţiunea de răspundere politică a Guvernului şi a miniştrilor ... 422
9.4. Răspunderea politică şi moţiunea de cenzură în dreptul comparat ... 424
9.5. Angajarea răspunderii Guvernului de către Primul-ministru ... 427
9.6. Răspunderea penală a membrilor Guvernului în dreptul comparat ... 429
9.7. Evoluţia ideii şi reglementării răspunderii penale a miniştrilor la noi ... 432

9.8. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului în baza Constituţiilor din 1866 şi 1923 434
9.9. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului, potrivit Constituţiei din 1991, revizuită în 2003 435
9.10. Răspunderea patrimonială a Guvernului şi membrilor săi, potrivit Constituţiilor din 1866 şi 1923 440
9.11. Răspunderea patrimonială a Guvernului şi a miniştrilor, potrivit Constituţiei din 1991 441
§ 10. Organizarea administraţiei centrale de specialitate 442
10.1. Organizarea administraţiei ministeriale 442
10.2. Organizarea administraţiei centrale autonome 446
10.3. Actele autorităţilor centrale de specialitate 447

Capitolul IV. Administraţia publică locală 450
§1. Principii generale, istoric şi drept comparat 450
1.1. Principii contemporane de organizare a administraţiei publice locale ... 450
1.2. Formele şi limitele autonomiei locale 452
1.3. Evoluţia reglementării privind autonomia locală în România 454
1.4. Principiile organizării administraţiei locale, potrivit Constituţiei din 1991 458
1.5. Principiul sistemului departamental 463
1.6. Prefectul, ca autoritate de tutelă administrativă 466
1.7. Aspecte de drept comparat 468
§ 2. Alegerea, componenţa şi constituirea consiliilor locale 470
2.1. Principiul alegerii consiliului local, comparaţie cu soluţii din dreptul comparat 470
2.2. Condiţiile de eligibilitate şi incompatibilităţi 474
2.3. Depunerea candidaturilor 477
2.4. Circumscripţiile electorale şi secţiile de votare 479
2.5. Birourile electorale «teritoriale» 480
2.6. Biroul Electoral Central 484
2.7. Listele electorale 486
2.8. Campania electorală 487
2.9. Buletinul de vot 489
2.10. Desfăşurarea alegerii 490
2.11. Stabilirea rezultatelor votării 492
2.12. Constatarea rezultatelor alegerilor 494
2.13. Constituirea consiliului local 496
§ 3. Competenţa şi funcţionarea consiliilor locale 500
3.1. Competenţa consiliilor locale 500
3.2. Funcţionarea consiliilor locale 502
§ 4. Actele şi răspunderea consiliului local 504
4.1. Actele consiliului local 504
4.2. Răspunderea consilierilor 508
4.3. Dizolvarea consiliului local 511

§ 5. Primarul şi aparatul 513
5.1. Alegerea şi sarcinile primarului, istoric şi drept comparat 513
5.2. Alegerea, validarea şi statutul juridic al primarului, potrivit legislaţiei actuale 515
5.3. Sarcinile şi atribuţiile primarului pe linia realizării autonomiei locale 520
5.4. Atribuţii ale primarului pe linia realizării unor servicii publice statale ... 522
5.5. Actele şi răspunderea primarului 524
5.6. Secretarul şi serviciile publice locale 527
§ 6. Consiliul judeţean 530
6.1. Componenţa, alegerea şi constituirea 530
6.2. Atribuţiile consiliului judeţean 531
6.3. Organizarea internă şi funcţionarea consiliului judeţean 532
§ 7. Prefectul şi comisia judeţeană consultativă 536
7.1. Atribuţiile şi actele prefectului 536
7.2. Comisia judeţeană consultativă 541

Partea a III-a. Funcţia publică 545

Capitolul I. Noţiunea de funcţie publică în dreptul românesc şi comparat 547
§ 1. Terminologie şi modalităţi de analiză a materiei 547
1.1. Consideraţiuni terminologice 547
1.2. Tratarea materiei în cursurile universitare de la noi 549
1.3. Tratarea materiei în cursurile franceze 550
§ 2. Evoluţia reglementării cu privire la funcţia publică 552
2.1. Scurt istoric privind reglementările din ţările Uniunii Europene 552
2.2. Evoluţia reglementării în ţara noastră până la Constituţia din 1923 553
2.3. Sinteză a reglementării funcţiei publice între 1923 şi 1949 554
2.4. Sinteză a reglementării funcţiei publice între 1950-1989 555
§ 3. Constituţionalitatea şi legalitatea funcţiei publice în Uniunea Europeană 557
3.1. Reflectarea funcţiei publice în constituţiile ţărilor Uniunii Europene 557
3.2. Reglementări statutare în ţările Uniunii Europene 561
3.3. Sfera funcţionarilor statutari în ţările Uniunii Europene 565
§ 4. Constituţionalitatea şi legalitatea funcţiei publice în România 566
4.1. Principiile consacrate prin art. 16 alin. (3) şi art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituţia României din 1991, revizuită în 2003 566
4.2. Soluţiile tehnice de reglementare a regimului statutar 567
4.3. Interdicţia de a desfăşura activităţi militante în favoarea partidelor politice 570
§ 5. Natura juridică a funcţiei publice 575
5.1. Tezele din doctrina interbelică 575
5.2. Opinii exprimate în doctrina anilor 1949 - 1989 577
5.3. Orientări ale doctrinei actuale 580
§ 6. Definiţia şi clasificarea funcţiei publice 584
6.1. Definiţia şi trăsăturile funcţiei publice 584
6.2. Problema funcţiei de fapt 587
6.3. Clasificarea funcţiilor publice din administraţia publică 589

Capitolul II. Recrutarea şi încadrarea funcţionarilor publici 593
§ 1. Forme de recrutare şi selecţie, istoric şi drept comparat 593
1.1. Fenomenul recrutării între teorie şi realitate 593
1.2. Principiul egalităţii şi principiul meritului în legislaţia ţărilor Uniunii Europene 595
1.3. Recrutarea pentru funcţii publice în România 596
§ 2. Condiţiile generale de acces în funcţiile publice 599
2.1. Noţiune şi clasificare 599
2.2. Elemente de drept comparat 600
2.3. Condiţii generale din Statutul interbelic şi din Statutul actual 603
§3. Condiţia studiilor administrative şi modalităţi de examinare 605
3.1. Condiţia studiilor administrative în Europa occidentală 605
3.2. Condiţia studiilor administrative la noi, istoric şi perspective 608
3.3. Modalităţi de examinare 611

Capitolul III. Dreptul la carieră şi răspunderea funcţionarilor 614
§ 1. Sfera drepturilor şi obligaţiilor funcţionarilor 614
1.1. Elemente de drept comparat 614
1.2. Drepturile funcţionarilor publici, potrivit Statutului 615
1.3. Obligaţiile funcţionarilor publici, potrivit Statutului 618
§ 2. Regimul drepturilor ce se exercită în colectiv, potrivit legislaţiei în vigoare 621
2.1. Principii constituţionale cu privire la „drepturile colective" ale funcţionarilor 621
2.2. Sfera funcţionarilor care nu se pot asocia în sindicate 623
2.3. Regimul încheierii contractului colectiv de muncă, în sectorul public 625
2.4. Regimul grevelor în sectorul public. Concluzii. 627
§ 3. Regimul aprecierii şi promovării 629
3.1. Sistemul carierei şi sistemul angajării în ţările din Uniunea Europeană 629
3.2. Aprecierea funcţionarilor în spiritul reglementărilor din 1924 şi soluţia Statutului actual 630
3.3. Regimul juridic al avansării în grade, clase şi categorii 1) 633
§ 4. Regimul răspunderii funcţionarilor publici 636
4.1. Spiritul de responsabilitate al funcţionarului public 636
4.2. Formele răspunderii juridice a funcţionarilor publici 638
4.3. Răspunderea administrativ-disciplinară, potrivit Statutului 641
4.4. Răspunderea contravenţională şi răspunderea penală a funcţionarului public 642
§ 5. Modificarea şi încetarea raportului de funcţie 643
5.1. Delegarea şi detaşarea 643
5.2. Transferul 645
5.3. Mutarea în cadrul altui compartiment al autorităţii sau instituţiei publice 645
5.4. Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere 645
5.5. Încetarea raportului de funcţie 645

Abrevieri

alin.	- alineat(ul)
art.	- articol(ul)
ed.	- ediția
Ed.	- editura
infra	- mai jos, mai departe; este însoțit de numărul paginii, capitolul, secțiunea, subsecțiunea
loc. cit.	- loc citat
lit.	- litera
op. cit.	- opera citată
p.	- pagina
pct.	- punct
parag.	- paragraf
prof.	- profesor
supra	- se folosește pentru trimiteri în aceeași lucrare, deasupra, mai sus, înainte, este însoțit de numărul paginii, capitol, secțiune, subsecțiune
ș.a.	- și altele
ș.a.m.d.	- și așa mai departe
urm.	- următoarele
vol.	- volum(ul)
C.A.	- Curte(a) de Apel
Cas.	- Curtea de Casație și Justiție a României
Cass. fr.	- Curtea de Casație franceză
C.C.	- Curtea Constituțională
C.E.D.O.	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
C.J.C.E.	- Curtea de Justiție a Comunităților Europene
C.S.J.	- Curtea Supremă de Justiție
I.C.C.J.	- Înalta Curte de Casație și Justiție
Trib. București	- Tribunalul (Municipiului) București
Trib. jud.	- tribunal județean
Trib. reg.	- tribunal regional
Jud.	- judecătoria
C. civ.	- Codul civil
C. com.	- Codul comercial
C. fam.	- Codul familiei
C. fisc.	- Codul fiscal
C. muncii	- Codul muncii
C. pen.	- Codul penal
C. proc. civ.	- Codul de procedură civilă
C. proc. pen.	- Codul de procedură penală
H.C.M.	- Hotărârea Consiliului de Miniștri

UAIC IASI UNIVERSITY LIBRARY

H.G.	- Hotărârea Guvernului
O.G.	- Ordonanţa Guvernului
O.U.G.	- Ordonanţa de urgenţă a Guvernului
A.U.B.	- Analele Universităţii Bucureşti - Seria Drept
B. Of.	- Buletinul Oficial
M. Of.	- Monitorul Oficial
Dreptul	- revista Dreptul
R.D.P.	- Revista de Drept Public

Lista lucrărilor frecvent citate*)

P. Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. a IV-a, Ed. A Marvan, Bucureşti, 1934

E.D. Tarangul, Tratat de Drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944

R. Ionescu, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970

T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998

A. Negoiţă, Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei, Universitatea din Bucureşti, 1981

I. Iovănaş, Drept administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977

J. Rivero, Droi administratif, 2ème éd., Dalloz, Paris, 1987

A. de Lambadére, Traite de droit administratif 6ème éd., Paris, L.G.D.J.

G. Vedel, P. Delvolvé, Droit adminsitratif, Presses Universitaires de France, 10ème éd., Paris, 1988.

M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004

M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituţia României - comentată şi adnotată, Regia autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992

Dana Apostol Tofan, Drept Administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003

*) Avându-se în vedere numărul mare de trimiteri bibliografice ce s-a făcut la aceste lucrări, în notele de subsol din prezenta lucrare ele sunt citate numai după numele autorilor, cu menţiunea op. cit.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea I

Introducere în dreptul administrativ şi în ştiinţele administrative

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul I
Guvernarea şi administraţia publică

Capitolul I
Noţiunea de administraţie publică în dreptul comparat

§ 1. Fenomenul administrativ

1. Semnificaţia noţiunii de administraţie publică[1]. Criterii metodologice

1. Cunoaşterea ştiinţifică a unei anumite materii presupune, după cum este unanim admis, identificarea noţiunilor, ca prin intermediul acestor noţiuni să se dezvăluie esenţa fenomenului de cercetat. Fiecare noţiune presupune identificarea unor note dominante ale conţinutului său, care se ordonează, logic, după regula gen proxim, diferenţa specifică delimitând, astfel, în planul gândirii abstracte, nu numai graniţele fenomenului, procesului pe care-l evocă, dar însăşi esenţa acestuia. Cunoaşterea ştiinţifică nu este altceva, într-o formulare cu o notă metaforică, decât un permanent proces de perfecţionare a limbajului, spre a evoca esenţe, mereu mai profunde. De asemenea, este general admis că dreptul se grupează pe ramuri, în funcţie de obiectul specific de reglementare, iar identificarea acestui obiect reprezintă o sarcină a ştiinţei dreptului, în general, a ştiinţelor juridice de ramură, în particular, operaţie care presupune, înainte de toate, fundamentarea noţiunii centrale a fiecărei ramuri a ştiinţei dreptului.

2. În dreptul administrativ tradiţional o asemenea semnificaţie are noţiunea de **administraţie publică**, ce a fost amplu şi diferit analizată, atât în literatura juridică interbelică, cât şi în cea de după cel de-al doilea război mondial. Uneori sfera administraţiei de stat, alteori administraţia realizată de organisme statale era privită doar ca o dimensiune a administraţiei publice, făcându-se distincţia între administraţia publică de stat şi administraţia publică a comunităţilor locale. Apoi, administraţia de stat, în unele perioade legislative, s-a limitat la activitatea organelor

---

[1] Etimologic, cuvântul administraţie provine din limba latină şi este format din prepoziţia *ad* = la, către şi *minister* = servitor, supus mai mic. De aici, cuvântul legat *administer* ne apare atât într-o semnificaţie directă: ajutor al cuiva, slujitor, executant, cât şi într-o semnificaţie figurativă de unealtă, instrument (*G. Duţu*, Dicţionar latin-român, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1983, p. 38). Plecându-se de la sensul etimologic, s-a ajuns la o primă semnificaţie a noţiunii de «administraţie» = serviciul celui mai mic, a celui supus; activitate subordonată, sub comandă. Această semnificaţie din limba latină a pătruns în toate limbile de circulaţie mondială.

Aşa, de pildă, într-un valoros tratat francez se menţionează că, la început, verbul «a administra» desemna acţiunea cuiva de a ajuta, de a servi la ceva, apoi a început sa se folosească pentru a indica orice fel de activitate pe care o îndeplinim la ordinele cuiva, conchizându-se că „ministrul este în primul rând un servitor" (*P. Bandet, L. Mehl*, Le fait administratif - nature, origine et développement, în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966, p. 82).

administraţiei de stat, ca în alte perioade legislative, de regulă după adoptarea de noi Constituţii, să fie extinsă şi la activitatea altor organe de stat. Exemplul cel mai elocvent în această privinţă ni l-a oferit art. 48 din Constituţia României din 1991, care admitea existenţa actului administrativ în cazul oricărei autorităţi publice. În versiunea Constituţiei din 2003, urmare a revizuirii[1)], art. 48, devenit art. 52, menţine soluţia după care actele administrative atacate aparţin autorităţilor publice, soluţie avută în vedere, firesc, şi de noua lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004[2)].

3. Delimitarea conţinutului şi sferei noţiunii de administraţie publică are nu numai o importanţă teoretică, ci şi una practică, privind sfera dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, pe de o parte, respectiv sfera contenciosului administrativ, pe de altă parte. Cum în ştiinţa dreptului nu se poate face abstracţie de dreptul pozitiv, este de la sine înţeles că delimitarea conţinutului şi sferei noţiunii de administraţie publică presupune o operaţiune de explicare a reglementărilor juridice în vigoare, prin raportare la ceea ce am putea denumi constante ale doctrinei într-un sistem democratic. Pentru aceasta, ne apar ca fiind strict necesare atât evocarea istorică şi de drept comparat, cât şi analiza genului proxim - **fenomenul administrativ.**

4. Astfel, doctrina interbelică din ţara noastră, în spiritul principiului separaţiei puterilor, a admis, constant, că dreptul administrativ cuprinde regulile după care se exercită activitatea puterii executive[3)], dar conţine şi discuţii ample cu privire la limitele acestei puteri faţă de puterea legislativă, respectiv faţă de puterea judecătorească. De aici şi varietatea de soluţii teoretice asupra conţinutului şi sferei noţiunii de **administraţie a statului** sau, pur şi simplu, de administraţiune. Este perioada de cristalizare a doctrinei clasice în Europa, în general, care este marcată de puternice lupte de opinii, excelând cele din şcoala franceză, dispute teoretice care nu puteau să nu influenţeze doctrina românească, de vreme ce părinţii dreptului public modern, Constantin G. Dissescu şi Paul Negulescu, ca să ne oprim numai la două nume, erau formaţi în universităţile franceze.

5. Cât priveşte doctrina occidentală postbelică, se poate reţine ca schimbările de optică, mai ales în Franţa după 1958, cu privire la conceptul funciar al separaţiei puterilor, s-au reflectat şi în modul de înţelegere a administraţiei publice. Îndepărtarea de paradigmele clasice a repus în discuţie nu numai relaţia dintre executiv şi legislativ şi, în acest context, relaţia executiv - administraţie, dar şi elementele fundamentale de referinţă ale şcolii clasice, anume **serviciul public** şi **interesul public.** Astfel, se admite ideea că participarea diverselor organe publice la treburile administrative variază în funcţie de regimurile politice, dar în toate regimurile vom găsi în fruntea administraţiei autorităţi constituţionale, care au o origine politică.[4)]

În literatura juridică românească, ca, de altfel, în întreaga Europă de Est de după război şi până în 1989, discuţiile cu privire la noţiunea de administraţie de stat au fost concentrate pe

---

[1)] Constituţia României a fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, aprobată prin referendumul naţional din 18-19 octombrie 2003, confirmat prin Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 3/2003, republicată (M. Of., nr. 767 din 31 octombrie 2003).

[2)] Publicată în M. Of., nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[3)] *P. Negulescu*, op. cit., p. 38.

[4)] *J. Rivero*, op. cit., p. 15.

următoarele direcţii principale: a) corelaţia dintre formele fundamentale de realizare a puterii de stat şi categoriile de organe de stat; b) calificarea activităţii economice (implicit a structurilor care o realizau) în raport cu activitatea administrativă; c) raportul dintre caracterul de activitate juridică al administraţiei de stat şi caracterul acesteia de activitate politică şi d) obiectul de cercetare a ştiinţei dreptului administrativ în raport cu cel al ştiinţei administraţiei.

6. După 1989, îndeosebi după adoptarea noii Constituţii, în 1991, şi literatura de drept public a intrat în «perioada de tranziţie» cantitatea în dauna calităţii devenind nota dominantă, motiv pentru care asupra acestei «literaturi» se va adopta o atitudine critică, analitică într-un capitol următor, în timp ce, faţă de literatura elaborată pe baza «constituţiilor socialiste» se va adopta o poziţie de evocare sintetică, fiind vorba de istorie.

7. Menţinându-ne pe linia exigenţelor logico-metodologice clasice, trebuie să remarcăm că noţiunea de administraţie publică ne apare ca o specie a genului intitulat **fenomenul administrativ**, dar şi ca o specie a genului intitulat **fenomenul puterii publice**, de unde cunoscuta teorie a separaţiei puterilor.

Sub primul aspect, administraţia publică este cercetată de ştiinţă administraţiei (sau ştiinţele administrative), sub cel de-al doilea, de ştiinţele juridice, în primul rând, de ştiinţa dreptului administrativ.

Prezentarea unui punct de vedere asupra acestei noţiuni, care să dea satisfacţie exigenţelor ştiinţifice actuale, ne obligă, şi într-o lucrare juridică, la o succintă analiză a fenomenului administrativ în general.

1.2. Trăsăturile faptului administrativ

8. Teza care domină doctrina contemporană în privinţa semnificaţiei ştiinţifice a termenului de **activitate de natură administrativă** este cea a tratatului francez de ştiinţa administraţiei. Tocmai de aceea sunt necesare unele consideraţii pe marginea acestei lucrări.

În tratat se apreciază că activităţile extrem de variate, de la administraţiile publice ori gestiunea unei întreprinderi industriale sau a unui domeniu agricol până la administraţia bisericii, pe care limbajul curent le numeşte **administrative**, au următoarele elemente comune[1]: a) se situează între un plafon (valoarea, scopul, obiectivul) şi o podea (execuţia fizică sau, cel puţin, finală); b) autoritatea care determină valoarea (obiectivul) ce trebuie realizată prin activităţile administrative este exterioară şi superioară autorităţii administrative; c) executarea materială a valorii este exterioară şi subordonată activităţii administrative; d) sub aspectul conţinutului, apar, în primul rând, ca o combinaţie de mijloace, în sensul cel mai larg al cuvântului, care au drept scop un rezultat ordonat (ordinea este o bună administraţie); e) sunt axate pe ideea de intenţionalitate; de aici rolul pe care trebuie să-l joace previziunea, informarea şi pregătirea deciziilor în orice activitate administrativă (rolul raportului în administraţie); f) sunt, de regulă, organizate în sisteme administrative, înţelese ca o îmbinare succesivă de circuite de pregătire a acţiunii, fiecare (circuit) fiind orientat spre realizarea unui scop, care nu este decât un mijloc pentru treapta superioară.

---

[1] *P. Bandet, L. Mehl*, op. cit., p. 81 şi urm. În cele ce urmează vom efectua, din considerente didactice, o sistematizare şi numerotare care nu se află în originalul lucrării.

9. În această viziune, se apreciază că orice **sistem administrativ** poate fi comparat „cu o serie de mecanisme cibernetice aşezate unul în altul"[1] propunându-se, pentru evocarea „acestui mecanism", noţiunea de **fapt administrativ.**

Fără a proceda la o analiză terminologică, vom prelua, în cele ce urmează, sintagma «fapt administrativ», dar vom înţelege că ea evocă, în sfera ştiinţei administraţiei, orice activitate de natură administrativă, adică **fenomenul administrativ.**

Astfel, raportându-ne la trăsăturile faptului administrativ schiţate mai sus, vom observa că ideea de intenţionalitate nu poate fi caracteristică numai faptului administrativ, dacă prin această noţiune se evocă o specie a fenomenului social.

Autorii francezi nu califică expres faptul administrativ ca fiind o activitate socială, precizând ca este doar „o activitate care tinde să atingă anumite obiective sociale".[2] Orice activitate de natură administrativă este o activitate realizată de un grup de oameni pentru a satisface nevoi şi interese ale altor grupuri de oameni. Se înţelege că, la rândul său, acest grup de oameni, mai precis fiecare om din grup are, natural, interese proprii. De aici, una din temele vechi, dar mereu actuale ale ştiinţei administraţiei, ca şi ale dreptului administrativ, subordonarea interesului personal faţă de cel public, implicit tema motivaţiei. Pentru ce oamenii, adică unii oameni se dedică activităţii de administrator, începând cu administraţia unei societăţi comerciale, a unei colectivităţi locale şi terminând cu funcţia de şef al executivului? În spate este nevoia de slujbă, este demnitatea unei cariere profesionale, sunt meschine interese politice, sunt aere maladive de grandoare, este o concepţie patrimonială, transformarea funcţiei într-o afacere etc.

Ca atare, nu se poate face abstracţie de dimensiunea socială a faptului administrării, oricât de specializat ar fi domeniul în care el se realizează şi oricât de sofisticat ar fi echipamentul tehnic utilizat. Ajungem la om, la caractere, la profesie sau, dimpotrivă, la o desemnare, în funcţii administrative, prin jocul politic.

10. În al doilea rând, remarcăm că prima trăsătură este formulată în termeni foarte generali, ea nu trebuie interpretată cu rigiditate, uneori, oricât ar părea de paradoxal la prima vedere, chiar înfăptuirea materială a valorii semnifică o **activitate de natură administrativă.**

«Podeaua» despre care vorbesc autorii de ştiinţa administraţiei, raportându-ne la complexitatea situaţiilor în care intervine o activitate de natură administrativă, se poate concretiza în activităţi tehnice de producţie (finalitatea faptului administrativ din economie), în diferite operaţiuni cu caracter cultural, sanitar etc. (o consultaţie medicală, o operaţie chirurgicală, un spectacol de teatru, o lecţie şcolară etc.) sau în acte de comerţ, în sensul larg al termenului. De fapt, aici este deosebirea dintre şcoala franceză şi şcoala germană; după autorii germani, cum vom vedea, cam tot ceea ce fac organele administrative, de la pavatul străzii până la hotărârile de Guvern, este administraţie.

11. În termenii generici ai ştiinţei administraţiei, orice fapt administrativ presupune, ca esenţă, o activitate de organizare, de dirijare sau de combinare a unor mijloace în vederea înfăptuirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective (valori, comenzi), stabilite de structuri organizaţionale superioare.[3] Activitatea de administrare este, prin definiţie, o activitate subordonată.

---

[1] Idem, p. 84.

[2] *P. Bandet, L. Mehl,* op. cit., p. 80.

[3] Trebuie făcută o distincţie între această semnificaţie, dată de ştiinţa administraţiei, şi semnificaţia dată în lucrări economice sau tehnice, care cel mai adesea utilizează termenul de administraţie pentru a evoca activităţi de gestiune sau de gospodărire a bunurilor.

Într-o formulare sintetică, am putea reţine următoarele trăsături ale **fenomenului administrativ**: a) este un fenomen social; b) presupune organizarea unor mijloace pentru atingerea unui obiectiv (înfăptuirea unor valori); c) obiectivul (valoarea) este stabilit de o autoritate superioară; d) se extinde până la activitatea de înfăptuire materială a valorii, care îi este subordonată.[1)]

Când valoarea pe care o are de realizat un fapt administrativ este o valoare politică, atunci suntem în prezenţa unei **administraţii publice**.

1.3. Originea şi evoluţia fenomenului administrativ

12. La întrebarea unde îşi are originea fenomenul administrativ, în lucrările de specialitate se dau răspunsuri diferite, în funcţie de semnificaţia conceptului ca atare şi, firesc, de orientările ideologice ale unei lucrări sau alteia. Dacă avem în vedere sensul strict etimologic al termenului de «administraţie», trebuie să admitem că o anume administraţie a existat şi în comuna primitivă, la nivelul gintii, tribului şi apoi al uniunilor de triburi. Este greu să delimităm, prin prisma noţiunilor contemporane, realităţile societăţii pre-statale, dar nici un cercetător nu se îndoieşte de faptul că în acea organizare s-au găsit germeni pentru activitatea politică, legislativă, judecătorească şi administrativă, de mai târziu.

Este nevoie, însă, de o explicaţie. Germenii viitoarelor activităţi statale, care au devenit clasicele puteri ale statului, la nivelul organizării gentilico-tribale, îi găsim numai dacă avem în vedere efectele, aspectul funcţional, ca să ne exprimam aşa, nu şi cauzele ori mijloacele, adică aspectul instituţional. Este în afară de orice îndoială că o organizare socială exista, iar în cadrul acesteia existau şi «şefi», numai că ei nu reprezentau şi autorităţi, deţinătoare de prerogative, ce se impuneau, dacă era nevoie, printr-o forţă de natură coercitivă. Autoritatea lor era de la sine înţeleasă, bazată pe *consensus omnium*. În această formă de organizare, puterea era dată de societate în sine şi nu de şef, cel puţin într-o teză larg răspândită.[2)]

Există însă şi teza după care în societăţile primitive se putea vorbi şi de o veritabilă putere politică, care era „difuzată în masa membrilor societăţii", ca apoi să se încarneze în persoana unui «şef», teză fundamentată, în principal, de Georges Burdeau.[3)]

Pe acest filon teoretic şi în literatura română de specialitate s-a susţinut că în orânduirea gentilico-tribală a existat şi o veritabilă putere politică, reprezentată de „organele democraţiei gentilico-tribale" (adunarea obştii, şeful de trib sau de clan etc.).[4)]

Dacă am adera la această teorie, pe cale de consecinţă logică, trebuie admis că în orânduirea gentilico-tribală a existat şi o veritabilă administraţie publică, ceea ce este o exagerare.

13. După părerea noastră, este greu, dacă nu imposibil, să acceptam ideea puterii politice într-o organizare bazată pe relaţii de rudenie (legături de sânge), abia criteriul teritorial de organizare, specific statului, dobândind o semnificaţie politică.[5)] Rezolvarea treburilor colectivităţii de către adunarea obştii, şeful de trib sau de clan etc. se poate evoca, strict-

---

[1)] Vezi, pentru o altă interpretare a doctrinei franceze citate, *A. Negoiţă*, op. cit., p. 9 şi urm.

[2)] Vezi, pentru alte amănunte şi referinţe bibliografice, *A. Iorgovan*, Drept constituţional şi instituţii politice. Teorie generală, Ed. Galeriile J. L. Calderon, Bucureşti, 1994, p. 132-133.

[3)] Traité de science politique, vol. I, L.G.D.J., Paris, 1966, p. 121-123, 476-478.

[4)] Probleme fundamentale ale statului şi dreptului, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1982, p. 5-26.

[5)] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Universitatea Bucureşti, 1992, p. 59.

teoretic, şi prin noţiunea de «administraţie». De aici nu trebuie înţeles că şi în orânduirea gentilico-tribală a existat o administraţie sub forma unui aparat specializat, ca în orânduirile social-istorice ulterioare.

14. Un autor francez de drept public şi de ştiinţa administraţiei, dezvoltând această idee, merge până acolo încât spune că societatea primitivă este societatea fără **spaţiu administrativ.** În optica sa, constituirea „spaţiului administrativ separat" este rezultatul unui proces în doi timpi - diviziunea şi autonomizarea, iar diviziunea socială o vede concretizată prin: a) specializarea de activităţi şi de roluri sociale (diviziunea muncii şi de funcţiuni); b) disocierea diferitelor dispoziţii normative care asigură integrarea socială (religia, morala, dreptul); c) formarea de subansamble şi de grupuri particulare (instituţii), fiecare cu propria sa logică de funcţionare; d) apariţia de relaţii inegalitare între oameni şi generalizarea unui raport de dominaţie şi constituirea unor multiple şi diverse spaţii de putere.[1)]

Prin urmare, despre o activitate administrativă propriu-zisă, privită ca activitate socială specializată, nu se poate vorbi decât atunci când a apărut necesitatea unor oameni care să îndeplinească ordinele unor autorităţi superioare ale organizării sociale, ceea ce, de fapt, echivalează cu necesitatea apariţiei **forţei publice.**[2)]

15. O data cu apariţia acestei forţe publice, a funcţionarilor ce acţionează în numele ei, suntem în prezenţa fenomenului administrativ statal.

Problema nu poate fi privită însă într-un sens absolut, întrucât desprinderea fenomenului administrativ statal de alte fenomene statale a necesitat secole de experienţă umană, de istorie, limitele între activitatea administrativă şi activitatea judiciară, pe de o parte, între activitatea administrativă şi cea legislativă, pe de altă parte, nici la ora actuală nu sunt identice, dacă ne raportăm la Franţa şi Anglia, de pildă. Nu mai puţin, există anumite linii general acceptate, pentru a marca o activitate de esenţă administrativă. Cert este că în ştiinţa administraţiei se admit teze după care numai în statul modern se poate vorbi de un **spaţiu administrativ autonom,** când problemele administrative sunt conferite profesioniştilor remuneraţi.

16. Apoi, dacă legăm geneza faptului politico-administrativ de geneza statului, trebuie să observăm constantele, dar şi diferenţierile care apar în explicaţiile date din perspectiva diferitelor curente filozofice, reprezentate prin autori ca Engels, Lévi-Strauss sau P. Clastres. Ne rezumăm doar a atenţiona că filozofia marxistă, în spiritul concepţiei sale despre rolul luptei de clasă, a redus ideea de evoluţie a statului şi, în primul rând, a aparatului administrativ de stat, la „ascuţirea contradicţiilor de clasă", caracteristica esenţială a statului fiind, în spiritul acestei filozofii, instituirea unei forţe publice care nu mai coincide nemijlocit cu societatea, ce se organizează ea însăşi ca o forţă armată.[3)] Se urmărea, astfel, demonstrarea necesităţii instaurării unui stat al muncitorilor, mişcarea muncitorească fiind privită ca singurul

---

[1)] *J. Chevallier*, Science administrative, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 125; idem, ed. a II-a, 1994, p.128.

[2)] Autorul citat vorbeşte despre fenomenul „detaşarii unei instanţe specializate de direcţie", învestită cu o putere de constrângere asupra membrilor colectivităţii, fiind vorba de organizarea unui «spaţiu politico-administrativ», care s-a erijat în principalul loc al ordinii de comandament şi în reprezentantul simbolic al unităţii sociale, respectiv al instrumentului de coerciţiune (*J. Chevallier*, op. cit., 1986, p. 126).

[3)] *Engels*, Originea familiei, a proprietăţii private şi a statului, Ed. Politica, Bucureşti, 1961, p. 172.

factor progresist al istoriei. Dacă până la prăbuşirea sistemului statal socialist în Europa de Est ştiinţa dreptului public nu putea apela şi la argumentul «practicii istorice», acum falsitatea tezelor respective este limpede pentru oricine.

După cum a remarcat Hegel, statul nu apare numai ca o necesitate exterioară societăţii civile, o putere străină şi superioară acesteia, ci el este şi scopul imanent al societăţii civile, statul apărând ca un subiect strict necesar faţă de care indivizii au drepturi şi obligaţii.[1] Este, de fapt, problema esenţei statului[2], istoria demonstrând că statul, în primul rând prin aparatul administrativ, nu este numai „puterea organizată a unei clase pentru asuprirea alteia", cum pretinde teoria marxistă.

17. De aici rezultă că nici factorii dezvoltării fenomenului statal, în primul rând ai fenomenului administrativ-statal, nu pot fi reduşi la invariabila luptă de clasă, la necesitatea menţinerii dominaţiei unei clase asupra alteia. Organizarea vieţii administrative în Emiratele Arabe Unite, de pildă, este legată de şansa, dar şi criza petrolului; la baza destrămării fostei Iugoslavii au stat, în primul rând, factori de ordin religios şi etnic, iar reîntregirea Germaniei nu are nici o legătură cu ideea de dominaţie a unei clase asupra alteia etc.

18. Astfel, factorii dezvoltării **fenomenului administrativ**, după tratatul francez de ştiinţa administraţiei, ar fi: a) creşterea teritoriului statelor, formarea marilor imperii, China, Persia, Egipt, Imperiul incaşilor, Imperiul roman etc.; b) dezvoltarea civilizaţiei şi c) anumite stări de pericol (de exemplu ameninţarea unei invazii).[3]

Desigur, istoric nu poate fi minimalizată importanţa factorului cantitativ, însă, istoria ultimului deceniu din secolul XX, dacă ne raportăm numai la tragica destrămare a Iugoslaviei, la paşnica separare a Cehiei şi Slovaciei din fosta Cehoslovacie sau destrămarea fostului U.R.S.S., ne demonstrează că, dimpotrivă, curentul care a prins a fost cel al secesiunii, firesc, dacă facem abstracţie de unificarea Germaniei, care are explicaţiile sale, fiind o excepţie de la regulă.

19. Teza dimensiunii teritoriale (factorul cantitativ) rămâne, însă, o teză pe deplin actuală pentru a justifica dezvoltarea administraţiilor regionale, intra şi suprastatale. Perspectiva integrării României în Uniunea Europeană şi, deci, nevoia de a ne pune administraţia naţională în consonanţă cu structurile administrative de la nivelul Uniunii Europene, spre a le face compatibile cu structurile administrative ale ţărilor membre ale U.E., a obligat **Cabinetul Adrian Năstase** (învestit în decembrie 2000) să vină cu unele inovaţii, nu numai în compunerea Guvernului, ca atare, ori a administraţiei ministeriale (de exemplu apariţia Ministerului Integrării Europene), dar şi în ceea ce priveşte natura şi regimul unor servicii publice, cum ar fi: serviciul de evidenţă a populaţiei, care a fost demilitarizat şi trecut de la Ministerul de Interne la Ministerul Administraţiei Publice. Interesant este de reţinut că **Guvernul Tăriceanu** s-a instalat, în decembrie 2004, în aceeaşi structură, nefăcându-se modificări nici la nivelul administraţiei centrale. De aici rezultă o idee a continuităţii, ceea ce este în consonanţă cu strategia integrării în Uniunea Europeană se menţine, se pare, ca organizare a administraţiei dincolo de persoane şi coloraturi politice.

---

[1] *Hegel*, Principiile filosofiei dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 286.

[2] Vezi asupra principalelor opinii, *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Fundaţia Chemarea, Iaşi, 1992, p. 8-11.

[3] *P. Bandet, L. Mehl*, op. cit., p. 85-88.

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

Lumea de azi, ca şi cea a secolelor următoare, este una a integrărilor, a organismelor regionale, continentale sau internaţionale (procesul globalizării).

20. Rămâne, însă, pe deplin actual **factorul calitativ** dezvoltarea civilizaţiei, realizările contemporane ale revoluţiei tehnico-ştiinţifice. Impactul ştiinţei şi tehnicii este atât de mare încât unii teoreticieni au simţit nevoia să tragă un semnal de alarmă asupra pericolului amplificării prerogativelor administraţiei (statul-administrator), al subordonării statului de către tehnică: **tehnocraţia**. Oricât ar fi de dezvoltată tehnica, nici o componentă a activităţii administraţiei de stat, într-un sistem democratic, nu poate ieşi din cadrele dreptului, cadre care, la rândul lor, se stabilesc şi se verifică, în lumea de azi, prin intermediul a complicate sisteme tehnice.

De unde necesitatea de «evoluţie profesională» nu numai a specialistului în administraţie, dar şi a omului politic, mai ales a celui care conduce servicii publice administrative. Unul din secretele succesului Conservatorilor din Anglia, la alegerile din 1993, l-a reprezentat tocmai propunerea pentru Parlament a tehnocraţilor, a unor elite profesionale (aspect care, însă, n-a fost suficient pentru a se menţine mult timp la guvernare), ideea, în parte, fiind valabilă şi pentru alte ţări, inclusiv la alegerile prezidenţiale [1].

Pentru alegerile prezidenţiale există, însă, şi suficiente elemente şi unele din anul 2000, care pledează pentru teza contrară, preferarea, de către electorat, a unor lideri cu studii universitare filozofice sau fără studii universitare, în raport cu superbirocraţi bancari. Când facem aceste afirmaţii avem în vedere câştigătorul alegerilor prezidenţiale din S.U.A. şi turul II la alegerile prezidenţiale din România, ceea ce nu înseamnă că cei care fac administraţie mai pot fi acceptaţi pe criterii exclusiv politice. Sub acest aspect pot fi invocate şi alegerile prezidenţiale din România, din 2004, când victoria a revenit unui candidat «atipic», fost comandant de navă, dar cu mai multă «priză populară» faţă de contracandidatul său, fost cercetător ştiinţific în drept şi, în prezent, profesor de Drept public, cu aleasă instrucţie şi educaţie.

21. Este, aici, problema formaţiei profesionale a celor care fac administraţie sau a celor care, după caz, ca oameni politici, conduc servicii ale administraţiei publice. Dezvoltarea fenomenului administrativ, sub aspect structural-organizaţional, nu poate fi privită, logic, doar într-un sens cantitativ, cel al multiplicării structurilor existente la un moment dat (de exemplu creşterea numărului de ministere), ci şi în sensul adaptării „organizării existente" la noile sarcini (fenomenul plasticizării). Pe acest teren s-au dezvoltat o serie de discipline, între care managementul şi O.M. (organizare şi metode).

[1] Sondajele de opinie, de exemplu, în Polonia, au scos în evidenţă că fostul preşedinte al Republicii, nimeni altul decât istoricul lider al „Solidarităţii" din perioada regimului comunist, a pierdut alegerile prezidenţiale din 1995, în primul rând, datorită aroganţei şi ignoranţei în raport cu adversarul său, candidatul, paradoxal la prima vedere, tocmai al fostului partid comunist, candidat, la rândul său, contestat la capitolul studii universitare. Noul preşedinte era absolvent de facultate, fără examen de licenţă, electoratul polonez l-a preferat unui simplu electrician, în pofida aspectelor de ordin ideologic.

§ 2. Noțiunea de administrație publică în doctrina franceză, potrivit concepției constituționale tradiționale

2.1. Teoria serviciului public și a ordinii publice

22. Doctrina franceză a parcurs câteva etape în ceea ce privește modul de explicare și definire a administrației publice, implicit a obiectului dreptului administrativ, etape ce marchează evoluția și dezvoltarea dreptului public francez în ansamblul său. Astfel, identificăm: perioada de sfârșit a secolului XIX, dominată de lucrările și tezele lui Edouard Laferriére [1] (doctrina republicii a treia); perioada interbelică (clasica), care a fost dominată de polemica dintre M. Hauriou și G. Jéze [2]; perioada de aplicare a Constituției din 1946 (republică a patra); perioada de aplicare a Constituției din 1958 (republică a cincia).

În doctrina din ultima perioadă, date fiind noutățile aduse de Constituția din 1958, noțiunile și teoriile exprimate în perioadele anterioare sunt grupate sub titlul „Concepția constituțională tradițională".

După cum arăta Prof. Georges Vedel, definiția administrației și a dreptului administrativ francez trebuie să țină cont, în prezent, de două elemente: a) tradiția constituțională franceză, atașată, de la 1789 până la 1958, cu rare eclipse, principiului supremației legii și caracterului nelimitat al sferei legislativului, ceea ce a făcut ca definiția administrației și a dreptului administrativ să se realizeze prin referire la noțiunea de putere executivă; b) inovația realizată prin Constituția din 1958, care modifica profund concepția tradițională asupra dreptului administrativ.[3]

23. Astfel, în concepția constituțională franceză tradițională **administrația** era înțeleasă drept „acțiune a puterii executive prin procedee de putere publică". Această doctrină a avut ca bază constituțională art. 3 din Constituția din 1875, după care „Președintele Republicii supraveghează și asigură executarea legii", respectiv art. 47 din Constituția din 1946, care preciza că Președintele Consiliului de Miniștri asigură executarea legii. Filonul filozofico-juridic este identic, numai că prin Constituția din 1946 (republică a patra) se transfera calitatea de șef al puterii executive de la Președintele Republicii la Președintele Consiliului de Miniștri.

Autorii de drept public, pe baza acestor Constituții, de regulă, au arătat că șeful executivului, autoritățile guvernamentale și administrative care depindeau de el nu aveau un monopol al executării legii. La executarea legii participau în egală măsură și tribunalele, ca și simplii cetățeni. Cu toate acestea, tribunalele, de regulă, nu au fost incluse în sfera «puterii executive». Se explică prin referire la faptul că puterea executivă era singura care dispunea de forță armată, pe de o parte, iar pe de altă parte, se argumenta că acțiunea puterii executive în materia execuției legii ține de principiul separației dintre autoritățile administrative și cele judiciare, care a fost impus de Revoluția din 1789. În virtutea acestui principiu, litigiile care se nasc din

---

[1] *Edouard Laferriére*, Traite de la jurisdiction administrative, 2 vol., 2*éme* éd., 1888-1896.

[2] *M. Hauriou*, Précis de droit administratif, 12ème éd., 1933; *G. Jéze*, Principes généraux du droit administratif, 6 vol., 1925-1936. După cum se va arăta în cele ce urmează, această dispută este în jurul problemei conceptului juridic de bază al dreptului administrativ, anume conceptul de «serviciu public», dispută care a fost reflectată și în publicațiile românești de specialitate (R.D.P., București, 1925, p. 161 și urm. și 365 și urm.).

[3] *G. Vedel, P. Delvolvé*, Droit administratif, Presses Universitaires de France, 10ème éd., Paris, 1988, p. 55.

acţiunea executivului sunt sustrase de la competenţa jurisdicţiei ordinare din sistemul Curţii de Casaţie, în Franţa impunându-se o jurisdicţie specială de contencios administrativ, în sistemul Consiliului de Stat.

24. După cum ne informează G. Jéze, trei idei dominau dreptul administrativ francez la sfârţitul secolului al XIX-lea, care au reprezentat tot atâtea mari merite pentru Lafčrriere: a) distincţia, în sfera actelor administrative, între **actele de autoritate** sau de putere publică şi **actele de gestiune**; b) iresponsabilitatea statului, ca suveran, pentru actele de putere publică; c) independenţa administraţiei active faţă de tribunale, precum şi a tribunalelor judiciare faţă de **tribunalele administrative.**[1)]

În perioada interbelică, mai ales prin jurisprudenţa Consiliului de Stat, principiul iresponsabilităţii statului a fost, încet, încet, abandonat, instituindu-se principiul responsabilităţii statului pentru **serviciile publice.**

Astfel, noţiunea de serviciu public se impune drept piatra unghiulară a dreptului administrativ francez; datorită acestei noţiuni au fost remodelate toate instituţiile de drept public, colaborarea dintre Consiliul de Stat şi teoreticieni ducând la rezultate remarcabile în această direcţie.[2)]

25. În felul acesta, administraţia publică, de regulă, era înţeleasă ca fiind activitatea de prestare a serviciilor publice, un ansamblu de servicii publice.

Marele savant francez G. Jéze citat, precizează că, până la impunerea teoriei «serviciului public», instituţiile dreptului administrativ (ale dreptului public în general) erau explicate în exclusivitate prin intermediul noţiunilor şi instituţiilor dreptului privat roman şi ale dreptului civil, ceea ce făcea ca: un tratat internaţional sa fie un contract; o concesiune de serviciu public sau numirea unui funcţionar public sa fie considerate tot un contract, pe ideea că funcţionarul public este **mandatarul statului**, care nu este altceva decât o persoană morală etc. Se aplică, deci, teoria contractului civil, a mandatului civil etc.

Teoria serviciului public, fundamentând competenţa agenţilor publici pe exerciţiul **drepturilor de putere publică**, care aparţine persoanelor morale publice, a îngăduit să se elaboreze teoria «contractului administrativ», teoria «mandatului de drept public», teoria «tutelei administrative», teoria «proprietăţii publice», teoria «drepturilor de putere publică», teoria «persoanei morale publice»[3)] (persoana juridică de drept public, într-o formulare actuală).

26. Nu trebuie înţeles că toţi autorii de drept public, din perioada interbelică, au achiesat la aceste teorii, de unde şi disputa de care am vorbit, dar teoria serviciului public s-a impus ca o teorie dominantă a epocii. Desigur că rezervele unor autori de drept public au determinat rezervele autorilor de drept privat, care, cum vom arăta şi în alte părţi ale lucrării, au preferat, în pofida evidenţei, să vadă realităţile juridice, axate pe ideea de putere publică, prin prisma conceptelor din Codul civil. La această stare de lucruri din doctrină au contribuit şi imperfecţiunile din legislaţie, inclusiv din constituţii. Este de necontestat, teoria serviciului public a marcat un progres în procesul de investigare ştiinţifică a fenomenului administrativ cu caracter public.

[1)] *G. Jéze*, Les principes généraux du droit administratif, 3ème éd., Paris, Marcel Giard, 1925, Préface, p. XIII.

[2)] Idem, p. XV.

[3)] Ibidem, p. XVI.

Având ca bază practica Consiliului de Stat, teoria serviciului public s-a întregit cu teoria «ordinii publice», conturându-se cele două domenii ale executării legii: menţinerea ordinii publice şi funcţionarea de servicii publice. După ample discuţii, literatura franceză din perioada interbelică a acceptat ideea după care noţiunea de «executare a legii», specifică administraţiei publice, comporta şi măsuri de ordin general, menite a asigura minimul de condiţii „necesare continuităţii vieţii raţionale, este vorba de menţinerea ordinii publice şi funcţionarea serviciilor publice". S-a fundamentat, aşadar, încă pe baza Constituţiei din 1875, dreptul autorităţilor administrative de a adopta norme în executarea legii.[1)]

27. În felul acesta, pentru a se desemna conţinutul administraţiei publice se făcea referire atât la **ordinea publică**, cât şi la **serviciul public**, prima fiind o activitate prescriptivă (ordonare de reguli), iar a doua prestatoare.

De aici s-a încetăţenit ideea, ce a fost preluată şi în unele lucrări româneşti actuale, după care **administraţia publică**, sub aspectul conţinutului, presupune o activitate de prescripţie şi una de prestaţie.[2)]

Din punctul de vedere al autorilor de drept administrativ, noţiunea de «ordine publică» trebuia folosită pentru a desemna un minim de condiţii esenţiale pentru o viaţă socială convenabilă, conţinutul acesteia variind cu stadiul încrederii sociale. În acest sens, se citează necesitatea protecţiei bunurilor şi a persoanelor, salubritatea, liniştea publică etc., dar şi aspecte de ordin economic, cum ar fi lupta împotriva unei vieţi prea scumpe, respectiv de ordin estetic (de exemplu protecţia şiturilor şi monumentelor).[3)]

28. Acţiunea administraţiei publice ce are drept scop menţinerea ordinii publice a fost denumită «poliţie», noţiune care, din literatura franceză, a fost preluată în mai toate ţările europene, inclusiv în România. De aici, clasificarea activităţii de poliţie după domeniul de activitate: poliţia circulaţiei, poliţia clădirilor, poliţia pădurilor, poliţia apelor etc. şi, evident, poliţia judiciară sau criminală.

[1)] Edificatoare este, în acest sens, «Decizia Labonne» din 8 august 1919 a Consiliului de Stat. Preşedintele Republicii, ce era învestit cu puterea executivă, la 10 martie 1899 a adoptat un Regulament, precursorul Codului rutier actual, cu privire la circulaţia vehiculelor pe drumurile publice. Un contravenient, Labonne, sancţionat cu retragerea permisului de conducere, a contestat în faţă Consiliului de Stat legalitatea decretului Preşedintelui Republicii din 1899. S-a argumentat că, dacă legile particulare permit prefecţilor şi primarilor, în sfera circumscripţiei lor teritoriale, să reglementeze circulaţia, nici un text nu poate conferi o astfel de atribuţie (putere) Preşedintelui Republicii pe ansamblul teritoriului ţării. Consiliul de Stat a respins această argumentare şi a decis că „aparţine şefului Statului, afară de toate delegările legislative, în virtutea puterilor proprii, determinarea acelor măsuri de poliţie care trebuie aplicate, în toate cazurile, pe întregul teritoriu" (*G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 59).

[2)] *M. Preda, C. Voinescu*, Drept administrativ. Partea generală, Casa de Editura „Calistrat Hogas" Bucureşti, 1992, p. 25-26. Din păcate, autorii respectivi nu fundamentează cele două dimensiuni ale administraţiei publice prin prisma noţiunilor de ordine publică şi, respectiv, serviciu public (cum s-a întâmplat în literatura franceză interbelică), ca apoi să poată stabili corespondenţa acestor „noţiuni clasice" cu noţiunile constituţionale actuale. Fără o prea mare analiză, orice specialist îşi poate da seama că sistemul constituţional român din 1991 este mai aproape de sistemul francez din 1958 (nu de cel din 1946 ori de cel din 1875), şi aceasta inclusiv sub aspect terminologic. Sunt numai câteva semne de întrebare care se pot ridica cu privire la substanţa ştiinţifică a tezelor promovate în lucrarea citată. În ultimul titlu al acestei părţi, vom reveni la această lucrare, ca şi la altele, care au apărut în perioada postrevoluţionară la noi.

[3)] *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 61.

Din acest sens (de activitate) a derivat şi sensul din limbajul uzual, care evocă personalul (de regulă, în regim militar) însărcinat cu menţinerea ordinii publice[1)].

Pe aceste baze teoretice se aprecia că modul de acţiune al poliţiei este constituit din prescripţii, fie reglementare (norme generale şi impersonale), fie nereglementare (se citează în acest sens şi injoncţiunea prin circulară).

29. Cât priveşte **serviciul public**, deşi literatura este foarte bogată, se poate reţine, în sinteză, următoarea argumentare: a) în societatea care practică diviziunea muncii nevoile individului sunt satisfăcute socialmente (nimeni nu produce tot ce îi este necesar, motiv pentru care trebuie să recurgă la ceea ce produc alţii); b) satisfacerea socială a nevoilor indivizilor se prezintă sub formă privată (prin procesul vieţii economice private)[2)] şi sub o formă publică (instituirea de servicii publice de către autorităţile publice); c) autorităţile publice pot face uz de puterile de poliţie pentru a asigura derularea satisfăcătoare a vieţii economice private (de exemplu reglementarea preţurilor, salubritatea); d) organizarea unui serviciu public nu exclude o activitate privată cu acelaşi scop (de exemplu existenţa şcolilor publice nu exclude existenţa şcolilor private).[3)]

Pe acest teren s-au dat cele mai mari «bătălii» din dreptul public contemporan, efect firesc al luptei dintre ideologiile liberale şi cele social-democratice care, în planul dreptului administrativ, cum s-a precizat deja, s-au evocat prin relaţiile şi interrelaţiile dintre poliţie şi serviciul public.

30. Pentru concilierea celor doi poli, autorii de drept public ai perioadei la care ne referim au propus şi o a treia noţiune, cea de **interes public**. Pe baza acestei teorii s-a putut justifica o intervenţie a poliţiei pentru crearea de servicii publice. Oricum, anumite aspecte, dincolo de limbaj şi concepţii filozofice, s-au impus ca veritabile constante ale dreptului administrativ, între acestea şi cel care priveşte ajutorul reciproc, sub aspectul mijloacelor, dintre poliţie şi serviciul public. Se menţionează, cu titlu de exemplu, în acest sens, că un bun serviciu public al comunicaţiilor favorizează menţinerea ordinii şi, reciproc, menţinerea ordinii favorizează o bună funcţionare a mijloacelor de comunicaţie; buna întreţinere a drumurilor publice de către administraţia publică (fie în mod direct, fie prin concesionare unor firme private) favorizează menţinerea disciplinei rutiere (poliţia rutieră), cum, la rândul ei, o poliţie rutieră eficientă contribuie la menţinerea în bună stare a drumurilor publice etc.

[1)] Este important de subliniat că noţiunea de poliţie, ca noţiune clasică a dreptului administrativ, este axată pe ideea de ordine publică, în general, nu numai în particular, în ceea ce priveşte savârşirea de fapte penale. De aici, o remarcă referitoare la obiectul «dreptului poliţienesc» care, logic, nu poate fi circumscris numai la activitatea structurilor militare din sfera Ministerului de Interne. Este, de fapt, problema foarte subtilă a relaţiei dintre poliţie şi serviciul public; unii autori fiind adepţii ideii unei departajări cât mai tranşante între poliţie şi serviciul public, alţii, dimpotrivă, După cum există şi autori care sunt, pur şi simplu, ostili oricărei distincţii (*D. Papanicolaidis*, Introduction générale a la théorie de la police administrative, Athenes, 1960; *A. Iorgovan*, Noţiunea de ordine publică în baza Constituţiei României din 1991, în Revista de Drept public, nr. 2/1995, p. 55-68; *T. Ioniţă, R.C. Ivan*, Poliţia administrativă în dreptul românesc, Ed. Muntenia, Constanţa, 2003).

[2)] Adică prin economia de piaţă, cum s-a încetăţenit o expresie în ultimele reglementări constituţionale democratice (art. 19 din Constituţia Republicii Bulgaria şi art. 134 din Constituţia României din 1991, devenit, după revizuire, art. 135).

[3)] *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 62.

2.2. Concluzii ale autorilor contemporani cu privire la doctrina tradiţională

31. Profesorul G. Vedel reţine următoarele, cu privire la relaţia dintre puterea executivă şi administraţie, în concepţia tradiţională: a) termenul de «**administraţie**» a fost folosit în două sensuri, un sens funcţional (material) - de exemplu Consiliul municipal şi primarul sunt însărcinaţi cu administraţia comunei şi un sens derivat, organic (personalului care îndeplineşte sarcini de administraţie) - de exemplu „Acesta este punctul de vedere al Administraţiei Finanţelor"; b) dreptul administrativ a fost construit pe două idei: 1) administraţia nu este singura problemă a executivului, dar 2) administraţia este exclusiv o problemă a executivului.[1)]

Observăm că doctrina franceză a fost categorică, dintotdeauna, în a circumscrie sfera administraţiei publice exclusiv în sfera executivului. Despre activităţile sau actele Parlamentului ori ale tribunalelor judiciare, ce au avut ca scop menţinerea ordinii publice şi funcţionarea serviciilor publice, s-a spus că „nu au caracter administrativ". Cu toate că, strict logico-juridic, această afirmaţie pare contradictorie, ea nu poate fi atacată dacă ne raportăm la dreptul pozitiv francez.

În fine, tot în perioada formării concepţiei tradiţionale, autorii de drept administrativ au propus şi teza «puterii publice», pentru a explica noţiunea de «administraţie».

32. Încă din secolul al XIX-lea, în doctrina franceză s-a afirmat, mai mult sau mai puţin clar, că statul posedă o voinţă proprie superioară, prin natura sa, voinţei indivizilor. Tocmai aceste idei au permis să se formuleze teoria inexistenţei răspunderii statului în anumite sectoare de activitate administrativă, ajungându-se, apoi, la fundamentarea **actelor discreţionare**, acte pentru care administraţia nu este supusă nici unui judecător.

Ideea de bază de la care s-a pornit a fost cea de suveranitate naţională, autorii francezi reţinând că o dată ce dreptul constituţional recunoaşte existenţa suveranităţii naţionale, pe cale de consecinţă, organelor de stat le sunt atribuite anumite „prerogative exorbitante faţă de dreptul comun şi faţă de exercitarea drepturilor normal recunoscute indivizilor".

33. Mult timp, însă, termenul de «putere publică» a fost utilizat cvasimetafizic, ceea ce „l-a discreditat", cum remarca J. Rivero[2)].

Examinând doctrina de drept public din Franţa până la 1958, Prof. G. Vedel relevă următoarele elemente în ceea ce priveşte noţiunea de «**administraţie**»:

1. În esenţa sa, administraţia este exercitată de puterea executivă, cu excluderea raporturilor executivului cu alte organe constituţionale ale statului şi a raporturilor statului cu organismele de drept internaţional.

[1)] Idem, p. 63-64.

[2)] Autorul, într-o analiză ştiinţifică profundă, remarca, şi pe bună dreptate, că puterea publică nu se caracterizează numai prin derogări «în plus» de la regimul juridic al simplilor particulari, dar şi prin derogări «în minus». Adică, alături de prerogativele administraţiei există anumite constrângeri, care nu sunt cunoscute de simplii particulari: persoanele private pot să se decidă pentru alegerea unui lucru din orice motiv (interes, generozitate, capriciu), care nu este nici ilicit, nici imoral, pe când administraţia nu se poate decide decât pentru motive de interes public; întreprinderile private pot să-şi atragă liber angajaţii şi furnizorii, pe când administraţia trebuie să deschidă concurs pentru recrutarea de personal şi să recurgă la licitaţie pentru plasarea afacerilor sale etc.

În această ordine de idei, «puterea publică» este definită ca un regim juridic, caracterizat prin prerogative şi prin constrângeri exorbitante de la dreptul comun, recunoscute sau impuse celor care acţionează pentru exercitarea suveranităţii naţionale (*J. Rivero*, Existe-t-il un critere du droit administratif?, în R.D.P., 1953, p. 279; *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 65-66).

2. Administraţia se realizează sub un regim de putere publică, prin prerogative şi constrângeri exorbitante de la dreptul comun.

3. Când administraţia se realizează, excepţional, sub un regim de drept comun, ea nu pune probleme juridice specifice.

4. Se poate, sintetic, defini **administraţia** ca fiind **exerciţiul puterii executive sub un regim de putere publică**[1].

§ 3. Noţiunea de administraţie publică în doctrina franceză, elaborată pe baza Constituţiei din 1958

3.1. Semnificaţia Constituţiei franceze din 1958

34. Constituţia din 1958 realizează o revoluţie juridică, cum se exprimă chiar autorii francezi, revoluţie care a determinat o schimbare a opticii de abordare a sferei executivului şi administraţiei publice, implicit a obiectului de reglementare a dreptului administrativ. Elementul central al disputelor care s-au purtat în jurul delimitării sferei acestor noţiuni l-a reprezentat recunoaşterea pentru Guvern a unei puteri normative iniţiale (primare) - problema regulamentelor.

Literatura franceză a consemnat, în ultimele trei decenii, mai multe «bătălii» între autorii care susţineau teoria serviciului public şi autorii care fundamentau criza teoriei serviciului public, formulând o altă bază constituţională pentru puterea executivă, pentru administraţia publică, în general, implicit pentru dreptul administrativ.[2]

Analiza principalelor lucrări de drept administrativ din perioada la care ne referim ne oferă, astfel, posibilitatea să constatăm existenţa unui curent teoretic care promovează o deschidere a sferei administraţiei publice, o nuanţare a raporturilor dintre legislativ şi executiv, fără însă a abandona în totalitate noţiunea clasică de serviciu public, respectiv a unui curent teoretic promovat îndeosebi de G. Vedel, după care, noţiunea de serviciu public a devenit desuetă. Pentru conturarea unei imagini cât mai fidele asupra acestei situaţii din doctrina franceză actuală, apreciem că este potrivită şi de această dată o metodă analitică, trecând în revistă opiniile exprimate de trei mari autori de drept administrativ: profesorii André de Laubadére, Jean Rivero şi Georges Vedel. Lucrările celor trei autori ne apar ca fiind semnificative pentru doctrina franceză elaborată pe baza Constituţiei din 1958.

3.2. Concepţia Prof. André de Laubadére

35. Respectând linia tradiţională, autorul, într-o formă simplă şi convingătoare, defineşte, chiar în introducerea tratatului său, dreptul administrativ ca fiind ramura dreptului public intern care se referă la organizarea şi activitatea a ceea ce, în mod curent, numim **administraţie**: „este vorba de ansamblul de autorităţi, agenţii şi organisme, însărcinate, sub impulsul puterilor

---

[1] *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 67.

[2] Vezi, pentru o sinteză asupra acestor dispute, *G. Vedel, P. Delvolvé*, Prefaţa la ediţia a VII-a a cursului de drept administrativ, op. cit., p. 19-38.

politice, cu asigurarea multiplelor intervenţii ale statului modern".[1] În virtutea acestei concepţii de principiu, autorul precizează că, în sfera de cercetare a disciplinei ştiinţifice cu denumirea «drept administrativ», trebuie incluse următoarele patru domenii: 1) **organizarea administrativă** a ţării (administraţia apare, în primul rând, ca un ansamblu complex de autorităţi şi organisme; puterea centrală; autorităţile locale; organele însărcinate cu girarea multiplelor servicii publice ale statului şi ale colectivităţilor, cum ar fi: asistenţa publică, învăţământul public, întreprinderile publice, industriale sau comerciale etc.); 2) **activitatea administrativă** (administraţia este, de asemenea, o activitate juridică a organelor care o realizează, ceea ce presupune investigarea actelor administrative şi a contractelor administrative); 3) **mijloacele de acţiune** (este vorba, în particular, de personalul care este utilizat ca funcţionari şi alţi agenţi publici, de bunurile materiale pe care le posedă şi le exploatează domeniul public şi, mult mai larg, „bunurile administrative"); 4) **contenciosul administrativ** sau controlul jurisdicţional al administraţiei.

36. Cât priveşte domeniul de reglementare a dreptului administrativ, autorul subliniază ideea după care acest domeniu nu corespunde exact cu noţiunea de putere executivă sau administrativă. Se are în vedere interferenţa dintre dreptul administrativ şi dreptul constituţional, potrivit reglementărilor noii Constituţii. Spre pildă, referindu-se la activitatea guvernamentală, el precizează ca este greu de stabilit o graniţă categorică între aspectele politice ale activităţii guvernamentale, reglementate de dreptul constituţional, şi aspectele administrative, reglementate de dreptul administrativ, rămânând în continuare adeptul ideii după care această departajare este aproximativă şi, în parte, subiectivă. „Pentru a da un singur exemplu, puterea reglementară a guvernului face, incontestabil, parte, la fel de bine din Dreptul administrativ, ca şi din Dreptul constituţional"[2]. În altă ordine de idei, se subliniază că o parte însemnată a serviciilor publice, cele prin care se realizează activitatea financiară a statului, deşi evocă o dimensiune a administraţiei publice, sunt reglementate de o ramură specială a dreptului public intern, dreptul finanţelor publice.

---

[1] *A. de Laubadère*, Traite de droit administratif, 6ème éd., Paris, L.G.D.J., 1973, vol. I, p.11.

Este de menţionat că, după trecerea în eternitate a Prof. Laubadère, tratatul a fost actualizat după cum urmează: vol. I şi II de Jean-Claude Venezia şi Yves Gaudement, vol. III de Jean-Claude Venezia, iar vol. IV de Yves Gaudemet, actualizarea vol. I, care interesează în această parte a lucrării noastre, de către cei doi discipoli făcându-se începând cu ediţia a IX-a, 1984, ca în 1996 să fie publicată ediţia a 14-a; vol. II, în 1995, era doar la ediţia a X-a, vol. III, până în 1997, a cunoscut 6 ediţii, ca vol. IV să fie publicat numai în 4 ediţii.

În cele ce urmează vom face trimitere la una din ediţiile elaborate exclusiv de Prof. Laubadère, întrucât pe noi ne interesează, aici, să învederăm studenţilor din România marile curente de gândire asupra noţiunii de administraţie publică, din doctrina juridică franceză, imediat după «reforma constituţională» din 1958, urmând ca despre doctrina administrativă, juridică şi nejuridică, în ansamblu, din Franţa şi din alte ţări, să vorbim în ultima secţiune a acestei părţi a tratatului nostru.

De altfel, cercetarea ediţiei a 14-a, din 1996, scoate în evidenţă, la tezele de bază, că nu au intervenit modificări care să schimbe esenţial concepţia iniţială a Prof. Laubadère, ci numai anumite precizări, acolo, firesc, unde au fost considerate strict necesare, ţinând seama de evoluţia doctrinei, a legislaţiei, dar şi de realităţile impuse la nivelul Uniunii Europene ori al Consiliului Europei.

Aşa, de pildă, la definiţia dreptului administrativ citată mai sus, în final s-a mai adăugat „şi ale colectivităţilor locale" (*A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, Traite de Droit administratif, Tome I, 14ème éd., L.G.D.J., Paris, 1996, p. 19).

[2] *A. de Laubadère*, op. cit., p. 13.

Aceste aspecte îl determină pe autor să privească **administraţia publică**, la fel ca şi dreptul administrativ, într-un sens larg şi într-un sens restrâns. În sens larg, dreptul administrativ cuprinde toate regulile juridice aplicabile administraţiei, atât cu privire la organizarea sa, la activitatea sa, cât şi cu privire la relaţiile sale cu cei administraţi; dreptul administrativ este, astfel, dreptul administraţiei. Remarcând că în sistemul francez regulile de drept aplicabile activităţii administrative sunt atât ale dreptului administrativ, ca ramură autonomă a dreptului public, cât şi ale dreptului privat, autorul relevă că, într-un sens strict, dreptul administrativ evocă numai acele reguli, diferite de ale dreptului privat, care sunt invocate de instanţele de contencios administrativ.

37. Cât priveşte disputa cu privire la limitele şi criza noţiunii de serviciu public, edificator, pentru concepţia Prof. André de Laubadére, este următorul citat: „În ceea ce ne priveşte, continuăm a crede că noţiunea de serviciu public, chiar dacă ea nu poate juca în dreptul administrativ un rol exclusiv, rămâne cea mai importantă pentru a servi la construcţia ştiinţifică a dreptului administrativ şi de stabilire a competenţei jurisdicţiei administrative, fiind, pe de altă parte, un loc de întâlnire şi de racordare a principalelor noţiuni tehnice ale dreptului administrativ (actul administrativ, contractul administrativ, precum şi criteriul de aplicare a dreptului administrativ etc., conform jurisprudenţei evocată mai sus)".[1] Din acest motiv, întregul tratat este conceput pe noţiunea de serviciu public, ca noţiune principală a dreptului administrativ, lucrarea conţinând o teorie generală a serviciilor publice, iar Partea I a vol. II este consacrată în exclusivitate marilor servicii publice administrative, ca în versiunile actuale, vol. III să fie intitulat „Marile servicii publice administrative".

3.3. Concepţia Prof. Jean Rivero

38. Profesorul Rivero se menţine şi el pe linia tradiţională, precizând, într-o formulă sintetică, că dreptul administrativ apare, într-o primă abordare, ca ramură a dreptului public care reglementează administraţia. Dar, pentru a fi mai precis, procedează la o explicare a noţiunii de administraţie şi la analiza raporturilor dintre administraţie şi drept.

Cât priveşte conceptul de administraţie, autorul arată că în limbajul curent, cuvântul «administraţie» desemnează o activitate, faptul de a administra, cu alte cuvinte de a gira o afacere, dar şi organe, adică structurile care exercită această activitate, primul fiind sensul material, cel de-al doilea fiind sensul organic.[2] Prin administraţie publică se desemnează un ansamblu de organe prin care se dirijează şi se execută problemele publice.

Pentru a delimita conţinutul şi sfera administraţiei publice, autorul arată că, pe de o parte, trebuie delimitată administraţia publică de acţiunile particularilor, iar, pe de altă parte, de alte forme de activitate publică (activitatea legislativă şi activitatea de exercitare a justiţiei). Pentru a delimita administraţia publică de acţiunile particularilor, autorul, în spiritul tezelor tradiţionale, are în vedere scopurile şi mijloacele. Cât priveşte **scopul administraţiei** publice, se subliniază că acesta îl reprezintă **interesul public**. De unde, delimitarea sferei administraţiei publice în funcţie de sfera interesului public, iar delimitarea sferei interesului public (interesului general)

---

[1] Idem, p. 52.

[2] *J. Rivero*, op. cit., p. 11, unde se precizează că noţiunea de administraţie publică este evocată, în limbajul încetăţenit în Franţa, prin cuvântul administraţie scris cu majuscule: *l'Administration*.

variază de la epocă la epocă, de la o formă socială la alta, de la unele date psihologice şi tehnice la altele, „dar dacă conţinutul variază, scopul rămâne acelaşi: acţiunea administraţiei tinde să satisfacă interesul general".[1)]

39. Referitor la mijloacele de acţiune, care particularizează administraţia publică, autorul reiterează ideea de **putere publică**. Dacă raporturile particularilor se fondează pe egalitatea juridică, nici o voinţă privată nu este, prin esenţă, superioară alteia (actul care caracterizează raporturile private este contractul, acordul de voinţă); administraţia, care trebuie să satisfacă interese generale, nu poate fi pe picior de egalitate cu particularii, administraţia se află într-o poziţie supraordonată faţă de particulari[2)].

În felul acesta, se ajunge la tradiţionala noţiune de **putere publică**, prin care se desemnează un **ansamblu de prerogative acordate administraţiei pentru a face să prevaleze interesul general, atunci când acesta este în conflict cu interesul particular.**[3)] Aceste motive determină ca actul pe care îl utilizează administraţia, din punct de vedere tehnic, să fie evocat prin noţiunea de decizie unilaterală şi nu prin aceea de contract.

40. Pentru a delimita administraţia publică de celelalte activităţi publice, autorul operează cu cele două criterii: criteriul material şi criteriul organic. Din punct de vedere material, se face o distincţie între administraţie, legislativ, justiţie şi guvernare. Concret, se precizează că legislativul stabileşte regulile generale la nivelul comunităţii naţionale pentru activităţile private sau publice, pe când administraţia asigură o gestiune; administratorul efectuează o serie de acte prin care se urmăreşte realizarea unui anumit scop. Acţiunea administrativă este, de fiecare dată, continuă şi concretă, acestea fiind cele două elemente prin care ea se distinge de activitatea legislativă. Pentru a delimita administraţia de activitatea judecătorească, autorul precizează că judecătorul aplică dreptul soluţionând litigii, cu alte cuvinte, el nu intervine decât în caz de contestaţie şi rolul său se termină atunci când s-a făcut apel la regula de drept, în cazul cu care este sesizat. Administraţia, spre deosebire de judecător, are propria mişcare. Pe de altă parte, dreptul constituie pentru administraţie o limită şi nu un scop; administraţia se desfăşoară în cadrul dreptului, dar nu numai pentru a face să fie respectat dreptul, ci pentru a satisface necesităţile publice, care sunt mereu în schimbare. Pe această linie de idei, pentru administraţie apare ideea de oportunitate.

41. În ceea ce priveşte marcarea limitelor între **guvernare şi administraţie**, autorul precizează că guvernarea se referă la deciziile esenţiale care angajează viitorul naţional: deschiderea unei negocieri internaţionale, o opţiune în favoarea unei politici economice etc. Administraţia, în schimb, se ocupă de probleme cotidiene, cum ar fi coordonarea agenţilor care veghează circulaţia etc. Autorul este obligat să recunoască, însă, că sunt situaţii în care este foarte dificil de a stabili frontiera dintre cele două domenii. De pildă, numirea unor înalţi funcţionari,

---

[1)] Idem, p. 13, unde se citează şi: *J. Chevallier*, L'intéret général dans l'administration française, în R.I.S.A., 1975, IV, p. 325; *Truchet*, Les fonctions de la notion d'intéret général dans la jurisprudence, 1977.

[2)] Această teză nu numai că a fost preluată în doctrina românească, dar a fost consacrată şi legislativ, referindu-ne, de pildă, la art. 2 din Legea nr. 554/2004, Legea contenciosului administrativ (*Antonie Iorgovan*, Noua Lege a contenciosului administrativ, geneză şi explicaţii, Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 275-295).

[3)] *J. Rivero*, p. 14.

care fac parte din structurile guvernamentale, marchează o alegere politică sau are o semnificaţie pur administrativă?[1)]

42. Din punct de vedere organic, autorul subliniază că participarea diverselor organe politice la treburile administrative variază în funcţie de regimurile politice. Se poate constata, la nivel de stat, o distincţie între organele **de preparare** şi cele **de execuţie**, pe de o parte, şi organele **de direcţie supremă** şi **de control**, pe de altă parte. Cât priveşte prima categorie de organe, se apreciază că acestea sunt compuse din profesionişti şi că realizează exclusiv o activitate administrativă. În schimb, cei care compun organele din a doua categorie cumulează funcţiile lor administrative cu alte activităţi publice.

În orice caz, autorul este de părere că în toate regimurile politice vom găsi în fruntea administraţiei autorităţi care au un caracter constituţional şi o origine politică, autorităţi care variază de la o formă de guvernare la alta. De pildă, într-un guvernământ de adunare, organele administrative sunt, practic, subordonate adunării, care exercită, ea însăşi, conducerea supremă a administraţiei. Într-un regim parlamentar, fondat pe o separaţie nuanţată a puterilor, executivul şi, în special Guvernul, este plasat în fruntea administraţiei. Parlamentul, însă, joacă un rol esenţial în viaţa administrativă: activitatea legislativă a Parlamentului cuprinde şi legile propriu-zise administrative, care dau, astfel, administraţiei structura, scopurile şi mijloacele.

43. Pe de altă parte, prin rolul său bugetar, Parlamentul asigură matricea creditării, care comandă, în fiecare an, acţiunea administrativă. Şi, în sfârşit, prin controlul pe care îl exercită asupra Guvernului, Parlamentul determină o conduită a acestuia în ceea ce priveşte realizarea administraţiei.

Judecătorii, la rândul lor, intervin (adevărat, indirect) în administraţie, prin soluţionarea litigiilor cu care sunt învestiţi. În Franţa, existenţa jurisdicţiilor speciale în litigiile administrative determină ca acţiunea judecătorului să aibă o influenţă primordială asupra administraţiei.

În fine, autorul mai notează că administraţia este, în continuare, chemată să satisfacă servicii publice, dar pentru satisfacerea nevoilor colectivităţii, la fel de bine pot fi învestite şi organisme private cu misiuni de serviciu public.

În lumina acestor precizări, Prof. Rivero considera **administraţia publică**, în mod succint, ca fiind activitatea prin care autorităţile publice asigură, folosind când este cazul, prerogativele puterii publice, satisfacerea nevoilor de interes public[2)], iar **dreptul administrativ** este înţeles ca un ansamblu de reguli juridice, distincte de cele de drept privat, care conduc activitatea administrativă a persoanelor publice[3)].

3.4. Concepţia Prof. Georges Vedel[4)]

44. Profesorul Vedel este adeptul tezei după care noţiunea de serviciu public a devenit desuetă, sfera administraţiei publice, implicit a dreptului administrativ, având alte baze

---

[1)] Idem, p. 15.

[2)] Ibidem, p. 16.

[3)] *J. Rivero*, op. cit., p. 23.

[4)] *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 68-111.

Se cuvine a face precizarea că Prof. G. Vedel îşi expune doctrina cu privire la administraţia publică înainte de intrarea în vigoare a Constituţiei din 1958, fiind, fără îndoială, unul dintre spiritele juridice de

constituţionale. Astfel, potrivit Constituţiei Franţei din 1958, materiile rezervate legii sunt riguros precizate, dar, în acelaşi timp, aceasta recunoaşte puterea administraţiei de a emite regulamente pentru materii care nu sunt rezervate legii. Aceste norme, după G. Vedel, fundamentează o putere normativă iniţială (primară) pentru Guvern. Mai mult, autorul susţine că din punct de vedere logic, şi nu din punct de vedere factual sau statistic, Regulamentul reprezintă regula şi Legea excepţia.

Pentru fundamentarea conţinutului şi sferei administraţiei publice, autorul pleacă de la dispoziţiile art. 20 din Constituţie, după care Guvernul determină şi conduce politica naţiunii, el dispune de administraţie şi de forţele armate, fiind responsabil în faţa Parlamentului. Sunt invocate şi articolele referitoare la funcţia de prim-ministru (dirijarea acţiunilor Guvernului, răspunderea pentru apărarea naţională, asigurarea executării legii, exercitarea puterii reglementare, numirea funcţionarilor civili şi militari), respectiv la actele primului-ministru (necesitatea contrasemnării acestora de miniştrii însărcinaţi cu executarea lor). Se trage concluzia că aceste dispoziţii sunt importante din punct de vedere al dreptului constituţional, cu alte cuvinte din punct de vedere al dreptului politic, pentru că arată prioritatea Guvernului în determinarea şi conducerea politicii naţiunii, aspecte cu privire la care Parlamentul joacă rolul de simplu controlor; afirmarea puterii proprii a primului-ministru etc. Pe de altă parte, se remarcă importanţa acestor texte din punct de vedere al dreptului administrativ, ele consacră expres subordonarea administraţiei faţă de Guvern şi faţă de primul-ministru, respectiv responsabilitatea primului-ministru pentru apărarea naţională, ceea ce reprezintă „consacrarea unei reguli tradiţionale în favoarea şefului puterii executive"[1]. În acelaşi timp, aceste dispoziţii conferă primului-ministru executarea legii şi exerciţiul puterii guvernamentale, care determină o alta modalitate de abordare a sferei administraţiei publice.

45. În altă ordine de idei, se scoate în evidenţă că prin Constituţia din 1958 se instituie un bicefalism administrativ.[2] Dacă administraţia presupune probleme care în mod normal incumbă primului-ministru, nu e mai puţin adevărat că şi Preşedintele Republicii intervine activ în probleme administrative, atât în situaţii normale, cât şi în situaţii (circumstanţe) excepţionale. Sub acest aspect, se relevă că în situaţii normale este autor juridic a două categorii de acte administrative foarte importante. Pe de o parte, se au în vedere ordonanţele şi decretele rezultate din deliberările în Consiliul de Miniştri, care sunt semnate de Preşedintele Republicii, iar pe de altă parte, sunt avute în vedere actele de numire a funcţionarilor de stat, civili şi

---

excepţie ale Franţei, care a elaborat bazele teoretice ale acestei Constituţii (avem în vedere studiul Les bases constitutionnelles du droit administratif, E.D.C.E., 1954, nr. 8).

Despre doctrina lui G. Vedel, autorul cunoscutului tratat, în două volume, R. Chapus spune: „Ea are meritul, rar în epoca noastră, de a fi o doctrină constructivă" (*R. Chapus*, Droit administratif général, Tome I, 12ème éd., Montchrestien, Paris, 1998, p. 4).

Se impune, totodată, să reţinem că R. Chapus rămâne adeptul tezei tradiţionale; pentru a explica administraţia publică şi dreptul administrativ apelează tot la expresiile «interes general» şi «serviciu public», arătând, însă, că mijloacele juridice utilizate pentru satisfacerea serviciilor publice pot fi de drept public, fie de drept privat, conducând, după caz, la «gestiune publică» sau la «gestiune privată».

De aici, teza autorului după care dreptul administraţiei este un drept mixt, el cuprinde, pe de o parte, reguli de drept public, iar pe de altă parte reguli de drept privat (*R. Chapus*, op. cit., p. 1), problemă la care vom reveni.

[1] *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 69.

[2] Autorul vorbeşte despre sectorul prezidenţial şi sectorul guvernamental (p. 70-76).

militari. Cât priveşte aceste din urmă acte, se coroborează dispoziţiile din Constituţie (art. 13, parag. 2), cu art. 31 al Ordonanţei din 4 februarie 1959, relativă la Statutul general al funcţionarilor, unde se menţionează că „puterea disciplinară aparţine autorităţii învestite cu puterea de numire". Ca atare, Preşedintele Republicii dobândeşte, în mod incontestabil, faţă de funcţionării de stat (civili şi militari) pe care i-a numit, calitatea de superior ierarhic şi, implicit, de autoritate disciplinară.

Aceste dispoziţii, această bază constituţională, îi îngăduie Prof. Georges Vedel să aprecieze că Preşedintele Republicii nu este numai un arbitru politic sau o autoritate supraguvernamentală, el este şi o autoritate administrativă supremă.

46. Având în vedere raporturile constituţionale dintre puterile publice, precum şi bicefalismul administraţiei publice, Prof. Vedel propune, pentru a determina sfera administraţiei publice, următoarele criterii de referinţă: a) **criteriul organic** (prioritatea acestuia în sistemul constituţional francez impune excluderea din sfera administraţiei publice a tuturor activităţilor de natură legislativă sau judiciară); b) **criteriul naturii activităţii** (excluderea din sfera administraţiei publice a activităţilor guvernamentale care nu au caracter administrativ, fiind vorba, în optica autorului, de două tipuri de activităţi, activitatea diplomatică şi activităţile mixte, adică activităţile care vizează raporturile dintre puterile publice).[1)]

47. În concluzie, Prof. Vedel apreciază că definiţia administraţiei publice, sub imperiul Constituţiei din 1875 şi al Constituţiei din 1946, prin referire la lege, cu ajutorul noţiunilor de putere executivă şi de putere politică, nu mai poate fi reţinută. Acest gen de definiţie reflectă un sistem constituţional fondat nu numai pe suveranitate, dar şi pe supremaţia legii, mai ales pe sfera sa de reglementare nelimitată şi universală. Autorul subliniază că noua concepţie relativă la raporturile dintre Lege şi Regulament, deci noua bază constituţională determină o construcţie teoretică după care activitatea administrativă devine activitatea statală cu rol de drept comun, în timp ce activitatea legislativă şi activitatea jurisdicţională devin activităţi de excepţie. Această viziune permite, totodată, ca **Dreptul administrativ** să fie văzut ca „dreptul comun al puterii publice". Argumentul de ordin constituţional care se invocă pentru susţinerea acestei concepţii este art. 37 alin. (1) din Constituţie: „materiile altele decât cele de domeniul legii au un caracter reglementar".

În virtutea acestor consideraţii, Prof. G. Vedel se opreşte la următoarea definiţie a **administraţiei publice**: „Administraţia este ansamblul activităţilor Guvernului şi autorităţilor descentralizate, străină conducerii relaţiilor internaţionale şi raporturilor dintre puterile publice, care se exercită sub un regim de putere publică".[2)]

§ 4. Concepţia şcolii germane asupra noţiunii de administraţie

4.1. Relaţia dintre administraţie, legiferare şi justiţie

48. După cum ne informează Prof. Ernst Forsthoff, în prefaţa la ediţia franceză a tratatului său de drept administrativ, noţiunile fundamentale ale dreptului administrativ francez din

---

[1)] Idem, p. 94.

[2)] *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 96.

perioada clasică: serviciu public, lucrări publice şi domeniu public nu au corespondent în limba germană, pe de o parte, iar pe de altă parte, sunt o serie de noţiuni cu care operează doctrina germană[1], ce nu au corespondent în limba franceză, cum este cea de *Fiskus*. Această situaţie nu este întâmplătoare, ea evocă, totuşi, direcţii specifice de gândire. Spre pildă, termenul *Fiskus*, care vine din dreptul roman, utilizat în secolul al XIX-lea în sens de persoană juridică distinctă de stat, nu are corespondent în limba franceză pentru simplul motiv că un atare fenomen juridic în Franţa sec. XIX nu a existat. Oarecum similar se pune problema şi pentru noţiunile clasice din doctrina franceză care nu au echivalent în limba germană, fără a înţelege de aici că influenţa doctrinei franceze nu s-a resimţit şi în Germania. Dimpotrivă, chiar Prof. Forsthoff, în prefaţa ediţiei franceze, recunoaşte că Franţa, ţara cu o excelenta administraţie, a influenţat evoluţia administraţiei germane.

49. În toate timpurile, cum se exprima Prof. Ernst Forsthoff, teoria dreptului administrativ s-a lovit şi în Germania de un grav obstacol care este cercetarea şi definirea obiectului său - administraţia.[2] Autorul citat precizează că această dificultate nu ţine de o deficienţă a ştiinţei, ci de natura administraţiei: „aceasta se lăsa descrisă, dar nu definită"[3], în sensul că multiplele funcţiuni ale administraţiei fac imposibilă găsirea pentru toate a uneia şi aceleiaşi formulări. Pe linia formulărilor tradiţionale, în lucrarea citată, cu titlu de exemplu, se menţionează că statul: asigură, prin poliţie, ordinea şi securitatea publică; prelevează impozite şi gireză finanţele; construieşte şosele şi canale şi reglează circulaţia; repartizează, prin serviciile sale sociale, la solicitare, funcţionarilor oferte; acordă, prin intermediul securităţii sociale, ajutor şi asistenţă; întreţine şcoli, universităţi, muzee şi teatre; controlează distribuirea energiei; sprijină financiar şi în alte moduri organizaţiile şi întreprinderile de interes public şi, prin băncile sale, dirijează circulaţia monetară. „*Dans toutes ces fonctions, l'Etat «fait» de l'administration*"[4], cum apare concluzia în ediţia franceză.

50. Tocmai de aceea, ca şi autorii din perioadele anterioare, şi autorii actuali evită o definiţie expresă a administraţiei, mărginindu-se să-i contureze elementele de conţinut şi

---

[1] Fondatorul şcolii germane de drept administrativ este Prof. O. Mayer, care a publicat între 1891-1896 un tratat în două volume, tradus şi în limba franceză, în 1903, cu o Prefaţă a lui H. Berthélemy. Cei mai importanţi succesori ai lui Mayer (şcoala interbelică) au fost Fleiner şi Jellinek, cursul lui Fleiner fiind, de asemenea, tradus în limba franceză (traducere realizată de Prof. Ch. Eisenmann) şi publicat în anul 1923. Tradiţia şcolii germane este continuată după cel de-al doilea război mondial de Prof. E. Forsthoff, de la Universitatea Heidelberg, al cărui tratat a fost tradus în limba franceză de Michel Fromont, de la Universitatea Lyon, şi publicat în 1969 (*E. Forsthoff*, Traite de droit administratif allemand, traduit de l'allemand par Michel Fromont, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1969).

[2] *E. Forsthoff*, op. cit., p. 35.

[3] Idem, p. 36. Într-o lucrare de drept administrativ european, prima, de altfel, de acest gen, se arăta că în toate ţările europene occidentale se poate consemna tendinţa de a îngloba într-o singură definiţie diversele manifestări ale puterii publice şi a da astfel administraţiei un contur conceptual, dar oarecum contrar celor afirmate de E. Forsthoff care susţine că tentativele de definire cât mai netă a acestor forţe sunt în Franţa şi în Germania (*J. Schwarze*, Droit administratif européen, vol. I, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, p. 17). Este adevărat, însă, ca atunci când trimite la surse Prof. Schwarze, pentru şcoala germană, trimite la o lucrare de sociologie a administraţiei (R. Mayntz, Soziologie der Öffentlichen, Verwaltung, Heidelberg-Karlsruhe, 1978, p. 3 şi urm.), iar pentru şcoala franceză trimite la ediţia a 11-a (din 1985) a Prof. J. Rivero (*J. Rivero*, op. cit., p. 17, notele nr. 9 şi 10).

[4] *E. Forsthoff*, loc. cit.

gradul de extensie prin «metoda eliminării», ocupându-se de trăsăturile justiţiei (şi deci de comparaţia dintre administraţie şi justiţie), respectiv de cele ale legiferării (implicit de raportul dintre administraţie şi legiferare). Se arată, astfel, că justiţia este caracterizată de trei particularităţi: a) elementul ad-hoc, ea se referă la cazul concret, judecătorul nu are iniţiativa, el are doar puterea de a decide asupra plângerii (recursului) introduse sau acuzaţiei depuse; b) elementul *statu-quo*, judecătorul depinde de datele de fapt, singurul lucru care contează pentru el este *hic et nunc* („*Le jugement doit etre juste dans présent*"); c) judecătorul trebuie să fie neutru, el soluţionează litigiul aplicând legea.[1)]

51. Cât priveşte administraţia, se reţine că ea se ocupă de propriile sale afaceri şi, în principiu, din propria sa iniţiativă[2)]. Datoria justiţiei este să adopte o decizie care aplică dreptul la cazurile determinate, pe când datoria administraţiei este „să modeleze societatea în cadrul legilor şi pe baza dreptului". În felul acesta administraţia apare ca o funcţie activă a statului, iar „funcţia particulară a tribunalelor justifică, în orice caz, locul privilegiat ocupat de justiţie în stat de la debutul statului de drept" (Rechtsstaat)[3)].

52. Se ştie că, în statul liberal, condiţiile sociologice concrete au determinat opoziţia dintre legislativ, care edicta norme generale şi abstracte, şi administraţie, activitate care tindea nu numai la executarea legilor, dar şi la realizarea altor sarcini ale statului. Spre deosebire de această perioadă, „statul administrativ modern", precizează Prof. Forsthoff, date fiind realităţile diferite şi exigenţele foarte mari, promovează alte soluţii în ceea ce priveşte relaţia legislativ-administraţie, între care recunoaşterea pentru administraţie a unei sfere proprii de reglementare primară sau transmiterea către administraţie a dreptului de a adopta acte normative de nivelul legii (legea - act administrativ).[4)]

Această schimbare de optică, cum se va arăta, caracterizează întreaga doctrină occidentală de drept public postbelică, schimbare ce a determinat ca şi în Germania anumite acte administrative să intre în competenţa instanţelor de contencios constituţional.

53. Este de remarcat, totuşi, nota doctrinei germane de a analiza administraţia separat de reglementările constituţionale, în timp ce doctrina franceză vorbeşte despre „bazele constituţionale ale administraţiei publice". Ideea de fond a acestei delimitări rezidă în caracterul Constituţiei de act politic şi, respectiv, în caracterul tehnic al administraţiei. „Astăzi administraţia nu se justifică numai ca aparat executiv al unui sistem politic", dar şi ca un

---

[1)] Idem, p. 41-42.

[2)] Este de semnalat că Prof. Forsthoff, pentru a delimita administraţia (publică), ce reprezintă obiectul dreptului administrativ, de alte activităţi cu caracter administrativ, face vorbire despre o semnificaţie a termenului «administraţie» în dreptul privat şi despre o semnificaţie în dreptul public. În dreptul privat acest termen se foloseşte, în principiu, pentru a desemna activitatea unei persoane relativă la lucrurile care nu-i aparţin (ex. administrarea patrimoniului copiilor de către părinţi, administrarea succesiunii, administrarea comunităţii de către soţi etc.); rareori, în legislaţia civilă germană, termenul este folosit pentru a desemna o activitate relativă la patrimoniul personal (*op. cit.*, p. 36 şi nota nr. 2 subsol). În dreptul public noţiunea de administraţie desemnează o activitate a statului sau a unui titular de putere publică, fără a distinge între regulile de drept privat sau cele de drept public aplicabile acestei activităţi. „Chiar dacă domenii ale statului sunt administrate prin formele dreptului civil, va fi vorba întotdeauna de administraţie publică" (Idem, p. 37).

[3)] *E. Forsthoff*, op. cit., p. 44.

[4)] Idem, p. 46-51 şi practica jurisdicţională acolo citată.

girant al „serviciilor publice esențiale ale vieții cotidiene".[1] Așa explică autorul de ce întotdeauna forțele revoluționare atacă mai întâi Constituția, care poate să dispară, dar administrația nu poate dispărea, întrucât nimeni nu are interesul de a paraliza, mai ales în asemenea momente, serviciile publice.

Este de menționat, însă, că în doctrina germană actuală există și forme de definire pozitivă a administrației, cum este cea oferita de Wolff și Bachof: „Administrația în sens material este punerea în aplicare a afacerilor colectivității publice și a membrilor acesteia de către agenții colectivității desemnați în acest scop".[2]

În ciuda acestei definiții, autorii citați, cum aflăm din lucrarea lui Jürgen Schwarze, achiesează la teza că nu există o definiție universal valabilă a administrației.[3]

4.2. Relația administrație - guvernare

54. Este de observat că această distincție se interferează cu o altă teorie tradițională a doctrinei germane, cea a unității și autonomiei administrației, unitatea administrației fiind determinată de unitatea vieții de stat.

Raționamentul este următorul: administrația, prin vocația sa, realizează sarcinile statului; sarcinile statului sunt determinate „prin structurile sociale și prin ideile politice care caracterizează un stat, precum și prin substanța însăși a Constituției. Administrația trebuie să le respecte și să țină cont de ele în toate activitățile sale".[4]

Aceste aspecte determină necesitatea unei direcționări, în limita structurilor precizate prin Constituție, ceea ce se realizează prin Guvern. Membrii Guvernului participă la realizarea funcțiilor acestuia în virtutea dispozițiilor Constituției (pregătirea proiectelor de legi, deliberări), dar, totodată, ei sunt șefii unor ministere, adică ai unei părți a administrației, fiind responsabili de funcționarea acesteia, inclusiv a autorităților ce le sunt subordonate. În felul acesta, miniștrii cumulează funcționalitatea politică cu una administrativă, fără a fi considerați funcționari publici. „Ei nu sunt funcționari pentru că regulile juridice generale cu privire la funcționari nu le sunt aplicabile. Ei pot fi revocați prin simplul joc al responsabilității parlamentare".[5]

55. În consens cu tezele fundamentale ale dreptului public din sistemele democratice actuale, Prof. Forsthoff menționează că misiunea miniștrilor este de natură politică, aceasta constând în orientarea administrației spre atingerea scopurilor generale ale statului prevăzute de Constituție, precum și în relațiile cu organele constituționale.[6]

---

[1] Ibidem, p. 52.

[2] *H. J. Wolff, O. Bachof*, Verwaltungsrecht I, ed. 9, Munich, 1974, p. 12, lucrare citata *După J. Schwarze*, op. cit., p. 20, nota 24.

[3] Autorul german citează în context și o teza a lui L. Von Stein din 1870, în sensul că administrația poate fi cel mult asimilată cu o mare mediană ce traversează toate statele, unind toate punctele între voința statului și situațiile reale, naturale și personale (idem).

[4] *E. Forsthoff*, op. cit., p. 55.

[5] Idem, p. 56.

[6] Este în afară de orice îndoială că această judecată nu putea fi făcută de un autor german, profesor la Universitatea Heidelberg, fără nici o legătură cu structura și conținutul Constituției din R.F.G. Este motivul pentru care apreciem ca fiind necesară și utilă prezentarea câtorva informații. Constituția Republicii Federale Germania, din 23 mai 1949, conține 149 de articole structurate pe XII capitole (plus un preambul),

Ca atare, întreaga discuţie cu privire la autonomia administraţiei nu exclude, dimpotrivă, presupune necesitatea unei direcţionări, funcţie asigurată de ceea ce se cheamă Guvern. De fapt, Prof. Forsthoff, cum recunoaşte în mod expres, continuă tezele lui Lorenz von Stein, care a făcut din Guvern elementul de contracarare a puterii legislative şi de garantare, în acest fel, a autonomiei administraţiei.

După Lorenz von Stein, „natura guvernului constă în a da valoare spiritului şi voinţei puterii legislative în cadrul funcţiunii executive a statului".[1] Ulterior, în perioada interbelică, s-a susţinut că Guvernul, relevând aspectele politice, defineşte statul în esenţa sa, iar prin administraţie se desemna activitatea statală menită a crea mijloacele tehnice necesare funcţionării sale politice.[2]

În lumina acestor orientări tradiţionale şi Prof. Forsthoff susţine că ordinea publică, securitatea publică, interesul public, bunurile publice sunt noţiuni care depind de scopurile politice, sensul acestor noţiuni putând să se modifice o dată cu schimbarea concepţiilor politice.[3]

Cu toate acestea, autorul păstrează rezerve faţă de teoria franceză a actelor de guvernământ, dezvoltând, în schimb, o teorie a puterii discreţionare.[4]

56. În legătură cu relaţiile externe, inclusiv relaţiile consulare, autorul observă că, deşi niciodată n-au fost studiate de dreptul administrativ, în mod curent sunt evocate prin expresia «administraţia afacerilor străine». În orice caz, nu se poate admite că aplicarea unor reguli de drept internaţional justifică o atare excludere. Este vorba, în fond, de o administraţie cu un caracter foarte particular, supusă nu numai regulilor generale ale dreptului administrativ, dar şi principiilor speciale, care nu este posibil să fie studiată într-o descriere generală a dreptului administrativ.[5]

Semnificativă pentru doctrina germană actuală este şi opinia lui H. Maurer, care, în spiritul tradiţional descriptivist, defineşte **administraţia** prin următoarele trăsături: a) **este o realitate socială**; b) **este axată pe interesul public**; c) **presupune**, înainte de toate, **acţiuni dinamice** orientate spre viitor; d) **hotărârile administrative sunt măsuri concrete**, vizând reglementarea cazurilor de speţă.[6]

---

după cum urmează: I – Drepturile fundamentale (art. 1-19); II – Federaţia şi landurile (art. 20-37); III – Bundestag-ul (art. 38-49); IV – Bundesrat-ul (art. 50-53); V – Preşedintele Republicii Federale (art. 54-61); VI – Guvernul Federal (art. 62-69); VII – Legislaţia Federaţiei (art. 70-82); VIII – Aplicarea legilor federale şi administraţia federală (art. 83-91); IX – Sarcini comune (art. 91 a); X – Puterea judiciară (art. 92-103); XI – Finanţele (art. 104-114); XI a – Starea de apărare (art. 115); XII – Dispoziţii tranzitorii şi finale (art. 116-146).

Cap.VIII cuprinde reglementarea următoarelor teme: principii ale executării regionale; administraţia regională şi controlul federal; legi aplicate prin delegare din partea federaţiei; administraţia proprie federaţiei; organizarea, efectivele, utilizarea şi misiuni ale forţei armate; producerea şi utilizarea energiei nucleare; administrarea traficului aerian; banca federală; căile fluviale federale; drumuri federale; apărarea împotriva pericolelor care ameninţă existenţa federaţiei sau a unui land.

[1] *L. Von Stein*, Die Verwaltungslehre, 1 partie, 2 ed., 1869, p. 133 şi urm. (*E. Forsthoff*, op. cit., p. 56).

[2] Sunt opiniile exprimate îndeosebi de Smend prin anii '20 (*E. Forsthoff*, op. cit., p. 57 şi notele 48, 49).

[3] *E. Forsthoff*, op. cit., p. 58.

[4] Idem, p. 146-171.

[5] Ibidem, p. 52-53.

[6] *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, ed. 5, Munich, 1986, p. 4 şi urm., lucrare citată după *J. Schwarze*, op. cit., p. 21, nota 27.

Constatăm, aşadar, că în optica autorilor germani, spre deosebire de optica autorilor francezi (Vedel), şi sfera relaţiilor externe face parte din administraţia publică, aplicându-i-se, alături de normele de drept internaţional, şi norme de drept administrativ special.

În schimb, autorii germani exclud din sfera administraţiei «comanda armatei», prin natura sa aceasta neavând nimic comun cu administraţia: „ordinul adresat unui militar nu este un act administrativ". Pentru a face faţă nevoilor armatei moderne, atât în timp de război, cât şi în timp de pace, a fost creat un important corp administrativ, care este separat de armata propriu-zisă şi de problemele de Comandament. Această administraţie poartă, totuşi, o amprentă militară, fiind inserată lumii militare, ceea ce a determinat, tradiţional, excluderea sa din sfera dreptului administrativ.[1)]

Autorii francezi, dimpotrivă, analizează apărarea naţională ca fiind unul din marile servicii publice administrative.[2)]

57. După cum se menţionează şi de Prof. Jürgen Schwarze, concepţia dintre şcoala germană şi şcoala franceză nu diferă atunci când se evocă sensul structural al administraţiei publice, în ambele doctrine înţelegându-se totalitatea serviciilor care exercită, cu titlu principal, o activitate administrativă.[3)]

[1)] *E. Forsthoff*, op. cit., p. 53.

[2)] Aici este vorba şi de tradiţie, dar şi de modul în care Constituţia reglementează problema armatei, avem în vedere atât locul în care este plasat sediul acestei materii în structura Constituţiei, cât şi modalitatea tehnică de reglementare: din primul punct de vedere, distingem două mari situaţii: a) Constituţii care conţin un sediu general al materiei şi b) Constituţii care nu conţin un asemenea sediu general. Constituţia R.F.G. intră în prima categorie (art. 87), iar Constituţia Franţei în categoria a doua, dispoziţii referitoare la armata şi apărarea naţională regăsindu-se în titlul consacrat Preşedintelui Republicii (de exemplu art. 15, după care Preşedintele Republicii este comandantul armatei şi prezidează comitetele şi consiliile superioare ale apărării naţionale), în titlul consacrat Guvernului etc. Cât priveşte modalitatea tehnică de redactare a textelor referitoare la armată, este de menţionat că art. 87 din Constituţia R.F.G. aparţine cap.VIII, intitulat „Aplicarea legilor federale şi administraţia federală", iar art. 20 alin. (2) din Constituţia Franţei, referitor la Guvern precizează ca „El dispune de administraţie şi forţele armate" (Vezi, asupra altor reglementări constituţionale din ţări ale Uniunii Europene, *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 239 şi urm.).

Constatăm, aşadar, că formal-juridic se pot desprinde mai multe argumente din Constituţia R.F.G., pentru a încadra armata în sfera administraţiei, decât din art. 20 alin. (2) din Constituţia Franţei, unde sintagma «forţele armate» este menţionată distinct de noţiunea «administraţie».

Cu toate acestea, argumentele tradiţiei au fost mai puternice, în Germania armata s-a dorit a fi altceva decât administraţia, pe când în Franţa nu se poate concepe administraţia fără acel serviciu public (după mulţi autori, cel mai important) numit apărarea naţională.

[3)] *J. Schwarze*, op. cit., p. 21. Din trecerea în revista pe care autorul o face în alte ţări ale Uniunii Europene, se poate reţine că se regăsesc fie soluţii pozitive de definire a administraţiei publice, prin indicarea unor elemente de conţinut, în sensul doctrinei franceze, fie soluţii negative (prin eliminare), în sensul doctrinei germane. Pentru prima ipoteză, edificatoare este doctrina belgiană, unde administraţia apare ca „un organism public, creat de guvernanţi şi plasat sub înalta lor direcţionare, supus unui regim juridic special, care are ca scop obligaţia, estimată de guvernanţi, de a satisface nevoile colective ale publicului de o manieră regulată şi continuă, respectând legea şi egalitatea uzagerilor" (*A. Buttgenbach*, Manuel de droit administratif, p.63; *J. Dembaur*, Droit administratif, p. 91). Pentru a doua ipoteză, cea mai semnificativă ni s-a părut doctrina olandeză, deşi şi aici apare protecţia pozitivă, prin referire la sintagma „însărcinari oficiale de afaceri publice prin servicii publice" (*J. Schwarze*, op. cit., p. 24, unde se citează doi autori: A. M. Donner şi H. Von Den Brink).

Este de subliniat, totuşi, că autorii germani accentuează că administraţia apare ca o funcţie autonomă alături de legislativ şi de justiţie, fundamentând această soluţie pe transformările structurale care s-au produs în raporturile dintre administraţie şi legislativ:

„Altădată reglementarea domeniului rezervat legii însemna că legiuitorul este competent pentru determinarea întinderii puterilor administraţiei; astăzi ea semnifică faptul că legiuitorul trebuie să precizeze el însuşi întinderea ce se permite libertăţilor fundamentale. Sunt cele două faţete ale aceleiaşi medalii, dar alegerea uneia sau alteia nu este fără importanţă".[1)]

Pe această linie de idei se menţionează că, atunci când administraţia exercită puterea sa discreţionară, când ea singură îşi alege căile şi mijloacele necesare pentru atingerea scopurilor, este ea însăşi, adică funcţiune autonomă. Mai mult, se reţine că „exercitarea puterii discreţionare pune în valoare suveranitatea de stat a statului pur, fără intermediere de ordin legislativ", iar „reducerea puterii discreţionare ar conduce la reducerea nu numai a autonomiei administraţiei, dar şi a participării sale la puterea publică a statului", făcând ca dintre cele trei puteri administraţia să devină cea mai slabă.[2)]

58. Prin urmare, în optica autorului citat, locul administraţiei „în trinitatea puterilor" este dat tocmai de sfera puterii sale discreţionare, motiv pentru care această instituţie este analizată într-un capitol special, intitulat „Supunerea administraţiei dreptului şi limitele acestei supuneri".[3)]

Noţiunea de **«putere discreţionară»**, în linii mari, este folosită în sensul pe care autorii francezi îl dau noţiunii de «putere de apreciere».[4)]

§ 5. Consideraţii asupra noţiunii de administraţie publică în doctrina elveţiană

59. Elveţia, după cum se cunoaşte, este ţara unde, de sute de ani, se practică un regim politic specific - regimul de adunare. De-a lungul timpului, acest sistem a avut influenţe asupra altor regimuri politice din Europa sau de pe alte continente, dar nicăieri pe glob, până la ora actuală, el nu a putut fi receptat în esenţa lui.

Este motivul pentru care sunt necesare unele precizări şi cu privire la doctrina de drept public din această ţară, în particular la doctrina de drept administrativ[5)].

Pentru a înţelege concepţia doctrinei elveţiene asupra noţiunii fundamentale a dreptului administrativ, noţiunea de administraţie de stat, este nevoie să reţinem care este rolul rezervat dreptului administrativ în sfera dreptului public. Constatăm, aşadar, că dreptului administrativ îi este rezervat un rol mult mai modest faţă de dreptul constituţional.

Concret, se susţine că dreptul constituţional cuprinde normele referitoare la legitimitatea puterii şi la rolul cetăţenilor în cadrul structurilor etatice, precum şi cele cu privire la organizarea puterii legislative, executive şi judiciare, pe când dreptul administrativ se referă numai la relaţiile cotidiene ale puterii executive cu particularii.

[1)] *E. Forsthoff*, op .cit., p. 142.

[2)] Idem, p. 143.

[3)] Ibidem, p. 144-172.

[4)] *E. Forsthoff*, op .cit., p. 147.

[5)] *B. Knapp*, Précis de droit administratif, Editions Helling & Lichtenhahn, Bale et Francfort sur le Main, 1980.

60. În sensul larg, **dreptul administrativ** este considerat ca fiind **acea ramură a dreptului care reglementează organizarea activităţii administraţiei publice.** Referindu-ne la autorul citat, acesta, la fel ca restul specialiştilor occidentali în dreptul public, operează cu două criterii pentru a delimita sfera administraţiei publice, şi anume: criteriul organic şi, respectiv, criteriul funcţional.

Sub primul aspect (criteriul organic), administraţia publică este înţeleasă ca fiind un ansamblu de organe de stat, iar pentru a se ajunge aici sunt relevate cele două funcţii ale puterii executive. Pe de o parte, are sarcina guvernamentală, având atribuţii proprii în acest sens (iniţiativă legislativă etc.), pe de altă parte, administraţiei propriu-zise. În această ordine de idei, se accentuează şi dubla activitate a membrilor Guvernului: prima, reglementată, în mod esenţial de dreptul constituţional, cuprinde atribuţiile miniştrilor ca organe principale de stat, iar a doua, reglementată de dreptul administrativ, cuprinde atribuţiile acestora de şefi ai unor servicii publice. Cum Guvernul este şeful administraţiei, făcând parte din administraţie, rezultă că din punct de vedere organic el apare ca putere ierarhică pentru agenţi, dându-le instrucţiuni obligatorii. Din acest punct de vedere se conturează o distincţie foarte clară între autorităţile administrative şi autorităţile legislative, care nu cunosc o structurare ierarhică.

61. Cât priveşte criteriul funcţional, autorul citat[1] are în vedere atât un criteriu funcţional pozitiv, cât şi un criteriu funcţional negativ. Sub aspectul criteriului funcţional negativ (criteriul eliminării), plecându-se de la teoria separaţiei puterilor, se susţine că activitatea administrativă este acea activitate a statului sau a altei instituţii de drept public, conform normelor de drept ce reglementează realizarea scopurilor statului, care se relevă a nu fi activitate legislativă şi nici justiţie.[2]

Autorii elveţieni recunosc că o asemenea definiţie a administraţiei publice ar putea fi susţinută şi ar avea expresivitate dacă, în prealabil, s-ar defini activitatea legislativă şi justiţia.

Fără a intra în detalii, remarcăm doar că disputa cunoscută administraţie - activitate judiciară a fost axată pe mai multe idei fundamentale care au evocat mentalităţi diferite, efect firesc al schimbării concepţiilor cu privire la principiile fundamentale de organizare a puterii. Dacă separaţia tranşantă şi categorică a puterilor o bună perioadă de timp a dus la ideea unui control exagerat al puterii judiciare asupra administraţiei, în ultimul timp a început să fie acceptată şi puterea discreţionară a administraţiei, utilizată în interesul general, dar tot ca o dimensiune a principiului legalităţii.

Pe de altă parte, se reţine şi de către doctrina elveţiană că administraţia nu se realizează numai prin voinţe juridice, ci şi prin acţiuni materiale - construcţii de clădiri, de şosele, prestări de servicii, măsuri de executare forţată etc. - care sunt exterioare activităţii judecătorului.

În ceea ce priveşte criteriul funcţional pozitiv (învederarea conţinutului), se poate spune că şi autorii elveţieni evită formularea unei definiţii propriu-zise. Ei sunt preocupaţi de punerea în evidenţă a principalelor caractere ale activităţii administrative, prin comparaţie cu activitatea judiciară avându-se în vedere: **scopul** acesteia (satisfacerea nevoilor, realizarea de servicii, procurarea de prestaţii); **obiectul** acesteia (crearea, constatarea, modificarea, stingerea de raporturi juridice, efectuarea de lucrări materiale) şi modalităţile de exercitare (iniţiativa

---

[1] *B. Knapp*, op. cit., p. 4.

[2] Observăm că şi doctrina elveţiană actuală, inclusiv cea de limba franceză, conservă soluţia promovată de şcoala germană de la începutul secolului al XX-lea, dar mai ales dintre cele două războaie mondiale (prin Jellinek).

birourilor, o foarte mare posibilitate de apreciere şi formalism foarte limitat).[1)]

62. În concluzie, se convine că administraţia se diferenţiază de celelalte organe de stat, în primul rând, prin sfera precisă de activitate a legislativului şi jurisdicţionalului. În acest sens, se menţionează că legiuitorul adoptă în mod liber reguli juridice, sub rezerva conformităţii lor cu Constituţia, în timp ce judecătorul şi administratorul, ca regulă generală, sunt chemaţi să dea efecte acestor reguli juridice; judecătorul se achită de misiunea sa tranşând litigiul cu care este sesizat, sancţionând infractorii, prin hotărâri obligatorii şi, în principiu, irevocabile; administratorul îşi realizează sarcinile sale adoptând decizii şi procedând la acţiuni autorizate, potrivit legii, obligatorii dar revocabile, cu respectarea exigenţelor legii şi a interesului public.

Interesant este de reţinut că exigenţele principiului separaţiei puterilor, în regimul politic practicat în Elveţia, determină ca una şi aceeaşi persoană să facă parte din mai multe puteri publice, în sânul aceleiaşi colectivităţi publice, canton sau comună. Astfel, judecătorii sau membrii puterii executive şi administrative participă la puterea legislativă, prin exercitarea dreptului popular, dar se susţine că această participare are o influenţă neglijabilă asupra adoptării deciziilor. Ar fi vorba aici despre o «separaţie personală de puteri».

În această ordine de idei se mai subliniază că legislaţia autorizează o putere să exercite o activitate care, în mod normal, relevă un organ specific altei puteri.

Este vorba aici de regulile colaborării dintre puteri, reglementate de dreptul constituţional, pe când dreptul administrativ este chemat să reglementeze consecinţele principiului separării puterilor asupra relaţiilor dintre judiciar şi executiv.[2)]

Este de remarcat că, deşi se acceptă colaborarea dintre puteri şi îndeplinirea unei activităţi de natură administrativă şi de alte structuri decât cele ale puterii executive, atunci când se are în vedere sfera administraţiei publice, autorii se opresc doar la organele executive, iar cât priveşte Guvernul şi miniştrii, doar la o parte din activitatea lor.

§ 6. Modalităţi de reflectare a «teoriei separaţiei puterilor» în Constituţiile europene din ultimele decenii şi implicaţiile asupra sferei administraţiei publice

63. Constituţia României din 1991 se înscrie, ca tehnică de redactare şi ca limbaj juridic, pe linia trasată de Constituţiile adoptate în ultimele decenii. Revizuirea Constituţiei în 2003, dictată mai mult de raţiuni politicianiste decât de ordin ştiinţific-juridic, nu a schimbat filozofia textului din 1991, dimpotrivă, prin întărirea rolului Curţii Constituţionale „în mecanismul democraţiei constituţionale" s-a accentuat şi acest «model», chiar dacă Legea de revizuire vine şi cu un text de consacrare expresă a principiilor separaţiei puterilor, fiind vorba de alin. (4) al art. 1 din forma republicată a Constituţiei[3)].

Acest nou mod de reglementare debutează cu Constituţia Franţei, fiind vorba de

---

[1)] Operându-se cu aceste criterii, se apreciază că, în final, se conturează o imagine foarte clară asupra a ceea ce este administraţia publică, pentru că fiecare criteriu în parte dezvăluie o parte de adevăr (idem, p. 6).

[2)] Ibidem, p. 7.

[3)] Legea de revizuire a Constituţiei, Legea nr. 429/2003 a fost aprobată prin referendumul naţional din 18-19 octombrie 2003 şi a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în M. Of., nr. 758, a Hotărârii Curţii Constituţionale nr. 3/2003 pentru confirmarea rezultatlui referendumului naţional din 18-19 octombrie 2003. Constituţia României revizuită a fost publicată în M. Of., nr. 767 din 31 octombrie 2003, cu o nouă numerotare a articolelor.

reglementarea «separaţiei puterilor» într-o manieră implicită şi, de fiecare dată, prin referiri şi la alte expresii, ca de pildă, funcţie publică, autoritate publică etc. Pentru a înţelege acest mod de reglementare şi, mai departe, pentru a putea contura sfera administraţiei publice, potrivit dispoziţiilor Constituţiei noastre, considerăm că este necesară o trecere în revistă a reglementărilor din câteva Constituţii anterioare.[1)]

6.1. În Constituţia Franţei din 1958

64. Astfel, în ceea ce priveşte Constituţia Franţei, se impune observaţia că în nici un text din cele 92 de articole nu se face o referire expresă la noţiunea de separaţie a puterilor.

În art. 3 se precizează doar că „suveranitatea naţională aparţine poporului, care o exercită prin reprezentanţii săi şi prin referendum".

Semnificativ pentru modul în care a fost receptată «teoria separaţiei puterilor», de către legiuitorul constituantei franceze din 1958, este şi modul în care sunt formulate denumirile titlurilor: Titlul I - Despre suveranitate; Titlul II - Preşedintele Republicii; Titlul III - Guvernul; Titlul IV - Parlamentul; Titlul V - Despre raporturile dintre Parlament şi Guvern; Titlul VI - Tratatele şi acordurile internaţionale; Titlul VII - Consiliul Constituţional; Titlul VIII - Despre autoritatea judiciară; Titlul IX - Înalta Curte de Justiţie; Titlul X - Consiliul economic şi social; Titlul XI - Despre colectivităţile teritoriale; Titlul XII - Despre comunităţi; Titlul XIII - Despre acordurile de asociere; Titlul XIV - Despre revizuire; Titlul XV - Dispoziţii tranzitorii.[2)]

65. Constatăm că nici un titlu nu este denumit, cum se obişnuia în perioada interbelică:

[1)] Vezi, pentru o prezentare mai amplă, § 72 din lucrarea noastră de Drept constituţional şi instituţii politice (citat supra, p. 71, nota 1), unde sunt trecute în revistă reglementările constituţionale din 13 ţări occidentale, în ordine cronologică: Norvegia (1814), Belgia (1831), Luxemburg (1868), Elveţia (1874), Republică Irlanda (1937), Italia (1947), R.F.G. (1949), Danemarca (1953), Franţa (1958), Grecia (1975), Portugalia (1976), Spania (1978), Olanda (1983).

[2)] Vezi, pentru un sintetic comentariu, *C. Belhache*, La Constitution de la V-e République. Commentée, 3ème éd., Le Glaive, Sens-France, 1990.

A se vedea, asupra altor explicaţii legate de Constituţia Franţei, şi consideraţiile Prof. *T. Drăganu* Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, fascicula 1, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir", Facultatea de Drept, Tg. Mureş, p. 7. Autorul arată că, deoarece sursa principală de inspiraţie a Constituţiei României din 1991 a fost tocmai Constituţia franceză din 1958, apare limpede de ce „Aşezământul nostru fundamental manifestă o preferinţă pentru termenul de autoritate publică" (Idem, p. 5). Că legiuitorul constituant a manifestat o preferinţă pentru aceasta noţiune, este adevărat, dar privind fondul reglementărilor, afirmaţia după care Constituţia Franţei este «principala sursă de inspiraţie» nu mai este adevărată. În realitate, ne-am inspirat din întregul spirit constituţional al anilor '90, dar ceea ce a rezultat la Bucureşti, după cum o recunosc mai toţi experţii străini, este o soluţie românească, în orice caz, esenţial diferită de cea franceză din 1958. Iată câteva elemente: la francezi, numai Adunarea Naţională este implicată în marile decizii politice (votul de învestitură, moţiunea de cenzură, bugetul etc.), pe când Senatul are rolul de contrapondere doar în procesul legislativ obişnuit, fiind ales indirect (de regulă, în Senat sunt consilieri locali, primari etc.), la noi, ambele Camere sunt alese direct şi au atribuţii politice egale; Preşedintele Republicii, la francezi, prezidează uzual şedinţele Guvernului, semnându-i actele, pe când la noi participă doar la anumite şedinţe de Guvern şi nu semnează actele acestuia; la francezi, Guvernul răspunde politic, atât în faţa Preşedintelui Republicii, cât şi a Parlamentului, la noi, numai în faţa Parlamentului ş.a.m.d.

Legea de revizuire a Constituţiei întăreşte ideea de regim parlamentar, îndepărtând mai mult soluţia românească de cea franceză, foarte apropiată de un regim politic prezidenţial. Când facem această afirmaţie, avem în vedere, în principal, noul alin. (3) al art. 85. Aceste schimbări ne-au determinat ca în ultimul comentariu al Constituţiei să preferăm sintagma de „regim semiparlamentar" (*Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 157) în locul sintagmei de „regim semiprezidenţial atenuat", propusă de Florin Vasilescu în comentariul din 1992.

puterea legislativă, puterea executivă sau puterea judecătorească. Mai mult, cum am remarcat deja, referiri la expresiile tradiţionale ce evocau clasica teorie a separaţiei puterilor nu găsim nici în conţinutul articolelor care se referă la o autoritate publică sau alta. Aşa, de pildă, în art. 5 consacrat rolului Preşedintelui Republicii, se menţionează că acesta veghează la respectarea Constituţiei şi „asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea regulată a puterilor publice, precum şi continuitatea statului".

66. Cât priveşte Guvernul, în art. 20 se precizează că acesta hotărăşte şi conduce politica naţiunii, dispune de administraţie şi de forţele armate. Observăm că nu apar expresiile de executiv, putere executivă, şef al puterii executive etc. De asemenea, nici cu privire la Parlament nu regăsim referiri la tradiţionala formulă «puterea legislativă». Pur şi simplu, în art. 24, cu care debutează titlul consacrat Parlamentului, se menţionează: „Parlamentul cuprinde Adunarea Naţionala şi Senatul. Deputaţii Adunării Naţionale sunt aleşi prin sufragiu direct. Senatul este ales prin sufragiu indirect".

67. Dacă în ceea ce priveşte Parlamentul, şeful statului, Guvernul şi autoritatea judiciară, indiferent de formulare, se poate face o încadrare într-una din cele trei clasice «puteri», cât priveşte Consiliul Constituţional, această operaţie este mai dificil de realizat. Acest organism este reglementat într-un titlu special şi nici unul din art. 56-63 ce formează conţinutul acestui titlu nu cuprinde referiri la natura sa juridică. Fie şi numai din modul în care este reglementat, vom trage concluzia că acest organism de stat ne apare ca o autoritate specială şi specifică, distinctă de oricare dintre tradiţionalele «puteri». Aceeaşi discuţie se poate face şi în legătură cu un alt organism, reglementat de Constituţia Franţei din 1958, şi anume Consiliul Economic şi Social.

68. Prin cele de mai sus nu se doreşte a se demonstra că legiuitorul constituant francez s-a îndepărtat fundamental de separaţia puterilor, dimpotrivă, am dorit să evocăm o nouă formă de expresie a acesteia. Este, de fapt, una din temele cardinale ale dreptului public francez (şi nu numai), care conţine şi poziţii foarte critice sau cu anumite rezerve. În orice caz, teza care domină doctrina de drept public este în sensul că prin Constituţia din 1958 s-a asigurat o reechilibrare a puterilor în profitul executivului, ceea ce a dus la stabilitatea politică actuală din Franţa. „Echilibrul puterilor este o chestiune de psihologie politică, dar este sigur că cea de-a Patra Republică a generat o prejudiciabilă instabilitate politică, iar cea de-a Cincea, dimpotrivă, a adus această stabilitate"[1]).

---

[1]) *C. Belhache*, op. cit., p. 17.

Este în experienţa constituţională a Franţei o expresie a frământărilor şi căutărilor constituţionalismului din Europa continentală, în general, adică din cadrul sistemului romano-germanic de drept. Aici mereu s-au căutat norme scrise, inclusiv de ordin constituţional, care luau locul celor vechi, în timp ce în Europa insulară, în cadrul sistemului anglo-saxon de drept, accentul s-a pus pe cutumă, şi nu pe norma scrisă. Nu întâmplător circula vorba, „pentru cineva care a fost numai la Paris, nu şi la Londra; Nu este nici o problemă, pentru conturarea unui imagini; la Londra este exact invers".

6.2. Constituţia Greciei din 1975

69. Constituţia Greciei, adoptată în 1975, de asemenea nu conţine referiri exprese la terminologia «separaţia puterilor în stat». Este adevărat, însă, că în primul articol întâlnim o formulare generică „toate puterile emană de la popor, existând pentru popor şi naţiune, şi sunt exercitate aşa cum este prevăzut în Constituţie".

Când, însă, se are în vedere reglementarea structurii de stat, în art. 26 din Constituţie se operează cu expresia de funcţie, precizându-se că funcţia legislativă este exercitată de Parlament şi Preşedintele Republicii, funcţia executivă este exercitată de Preşedintele Republicii şi Guvern, iar funcţia jurisdicţională este exercitată de tribunale. Mai departe, în art. 30, consacrat Preşedintelui Republicii, se menţionează că acesta „este arbitrul instituţiilor Republicii".

Observăm că una şi aceeaşi realitate juridică, unul şi acelaşi fenomen juridic (autorităţile statale) sunt evocate fie prin referiri la termenul de putere, fie prin referiri la cel de funcţie, fie prin referiri la cel de instituţie. Mai mult decât atât, cât priveşte Preşedintele Republicii, constatăm că el ne apare într-o triplă situaţie: 1) autoritatea care exercită funcţia legislativă (alături de Parlament); 2) autoritatea care exercită funcţia executivă (alături de Guvern); 3) autoritatea care exercită rolul de arbitru între restul autorităţilor Republicii.

Este în afară de orice îndoială că nici această Constituţie, atât prin formulare, cât şi prin conţinutul reglementării, nu mai poate fi citată în rândul Constituţiilor care fac referiri exprese la «separaţia puterilor».

6.3. Constituţia Spaniei din 1978

70. Constituţia Spaniei se caracterizează, de asemenea, printr-o varietate terminologică, atât în ceea ce priveşte reglementările cu caracter de principiu, cât şi cele privitoare la drepturile fundamentale ori la autorităţile publice. Reţinem numai câteva exemple:

În art. 1 alin. (2), după ce se menţionează că suveranitatea naţională aparţine poporului spaniol, în teza a doua se reţine „toate puterile de stat emană de la acesta" (de la popor).

Constatăm că ne apare expresia «puterile de stat» şi nu «puterile din stat» sau o enumerare a clasicei trinităţi. Dar, tot în titlul preliminar, titlu consacrat principiilor fundamentale, în art. 9 întâlnim expresia de «puteri publice»: „Cetăţenii şi puterile publice sunt supuse Constituţiei şi ordinii juridice".

Această formulare se repetă în tot titlul consacrat drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Spre pildă, în art. 44 se menţionează că autorităţile publice încurajează şi protejează accesul la cultură etc.

În art. 56 apare doar referirea la şeful statului, precizându-se că acesta este Regele, nu şi referirea la clasica funcţie de «şef al puterii executive», iar cât priveşte rolul său se menţionează că Regele „este arbitrul şi moderatorul funcţionării regulate a instituţiilor" (deci o nouă noţiune).

71. Titlul consacrat Parlamentului are denumirea „Cortesurile generale" şi nu «Puterea legislativă». Pe conţinut, în chiar primul articol din acest titlu (art. 66) se menţionează: „Cortesurile generale reprezintă poporul spaniol şi se compun din Congresul Deputaţilor şi Senat", iar în alin. (2) se aduce precizarea cu privire la activitatea acestora, anume: exercitarea puterii legislative a statului, aprobarea bugetului, controlul activităţii Guvernului, precum şi

îndeplinirea altor atribuţii stabilite de Constituţie. Apare, deci, o altă noţiune, aceea de „putere legislativă a statului", care, însă, în optica legiuitorului constituant spaniol este doar o parte din sfera de activitate a Parlamentului. Interesant este de semnalat că în titlul 4, intitulat „Guvernul şi administraţia", găsim următoarea precizare cu privire la funcţiile Guvernului (art. 97): „Guvernul dirijează politica internă şi externă, administraţia civilă şi militară şi apărarea statului. El exercită funcţia executivă şi puterea reglementară conform Constituţiei şi legilor".

72. Întâmplător sau nu, atunci când a fost vorba de Parlament, am găsit o referire la puterea legislativă, în sensul precizat mai sus, iar acum, când este vorba de Guvern, găsim referiri la funcţia executivă dar, totodată, şi la puterea reglementară. De asemenea, în acest titlu găsim precizarea după care organele administraţiei de stat sunt create, reglementate şi coordonate conform dispoziţiilor legii (art. 103), fără, însă, să se indice la ce nivel şi în subordinea cui se pot constitui asemenea organe. E clar că ele se află sub conducerea Guvernului, dar Guvernul exercită această conducere direct sau mijlocit.

Cât priveşte justiţia, reţinem că aceasta este reglementată în titlul 6, denumit „Puterea judiciară", în timp ce Constituţia Franţei, cum s-a arătat, reglementează acestă instituţie într-un titlu denumit „Despre autoritatea judiciară". Dincolo de formulare, cât priveşte sensul sintagmei «putere judiciară», în art. 117 din Constituţia Spaniei, se menţionează: „Justiţia emană de la popor şi ea este administrată în numele regelui de judecători şi magistraţi, care constituie puterea judiciară şi sunt independenţi şi inamovibili".

Observăm că, de data aceasta, cuvântul «putere» este folosit pentru a evoca pe cei care înfăptuiesc justiţia, în timp ce expresia de «putere legislativă» a fost utilizată pentru a evoca o parte a atribuţiilor Parlamentului.

În fine, mai amintim că în art. 136 din cadrul titlului „Economia şi finanţele" se reglementează Curtea de Conturi, care este explicată prin referire la termenul de «organ», precizându-se că este un organ de control suprem şi care depinde direct de Cortesurile Generale.

De aici se naşte întrebarea firească: unde se încadrează acest organ în clasica separaţie a puterilor? Această întrebare se poate pune şi cu privire la Tribunalul Constituţional, căruia Constituţia Spaniei îi consacră, de asemenea, un titlu special (titlul 9).

6.4. Constituţia Olandei din 1983[1)]

73. Constituţia Olandei, una din cele mai recente Constituţii din Europa Occidentală, este, de asemenea, redactată fără să se menţioneze expres în denumirea capitolelor cuvântul «putere»: Cap. I - Drepturile fundamentale; Cap. 2 - Guvernarea; Cap. 3 - Statele generale; Cap. 4 - Consiliul de Stat, Camera generală a conturilor şi organismele consultative permanente;

[1)] În prima ediţie a tratatului era indicat anul 1987, pe baza unei ediţii a Constituţiei Olandei, în limba franceză, editată de Ministerul de Interne al Olandei, din octombrie 1989, cum am explicat şi în lucrarea noastră de drept constituţional (p. 158, nota 98). În culegerea „Les Constitutions d'Europe des Douze", document oficial al Uniunii Europene, se menţionează ca dată a Constituţiei 17 februarie 1983, semn că în 1987 a fost doar o modificare. Interesant este de semnalat că în dispoziţiile finale ale textului publicat în culegerea Uniunii Europene se precizează că rămân în vigoare şi unele dispoziţii ale Constituţiei Olandei din 1972. Remarcăm doar că, şi în România s-a vorbit, în 2003, despre „Noua Constituţie", când, în realitate, a fost vorba doar de revizuirea celei din 1991; o nouă Constituţie înseamnă alegerea unei noi Adunări Constituante (puterea constituantă originară).

Cap. 5 - Legislaţia şi administraţia; Cap. 6 - Justiţia; Cap. 7 - Provinciile, comunele, watering-urile şi alte organisme politice; Cap. 8 - Revizuirea Constituţiei.

În reglementarea conţinutului unor drepturi se operează cu expresia «autoritate publică», la fel ca şi în Constituţia Spaniei: „Autoritatea publică se preocupă de promovarea unei utilizări suficiente a forţei de muncă" (art. 19); „Autoritatea publică ia măsuri pentru apărarea sănătăţii publice" (art. 22) etc.

Dacă ne raportăm la cele două secţiuni ale capitolului 2 (Sect. 1 - Regele, Sect. 2 - Regele şi Miniştrii), vom constata că în nici un articol nu se regăsesc expresiile: «şeful executivului», «putere executivă» sau «funcţie executivă». Se vorbeşte, în schimb, despre „autoritatea regală" (art. 37), iar în art. 42, referitor la Guvern, se menţionează că acesta este format din Rege şi Miniştri, Regele fiind inviolabil; „Miniştrii poartă răspunderea".

Consiliul de Stat, organism similar prin funcţii cu cel francez, are ca Preşedinte pe Rege, iar restul membrilor sunt numiţi pe viaţă, prin decret regal. După clasica separaţie a puterilor se ridică, firesţe, întrebarea: unde se încadrează această autoritate, în sfera „puterii executive" sau în sfera „puterii judecătoreşti"? Apoi, cum justificăm reflectarea teoriei separaţiei puterilor în această Constituţie care conţine un capitol intitulat „Legislaţia şi administraţia"?

6.5. Constituţia Estoniei din 1991

74. Pentru o mai buna edificare asupra acestui «stil», reţinem şi câteva referiri din Constituţia Estoniei, adoptată la 30 septembrie 1991, care utilizează termenul de «putere» în altă semnificaţie decât cea tradiţională, dar operează deopotrivă şi cu noţiunea de «autoritate».

Astfel, în art. 35 din cap. 3 (Poporul), folosindu-se singularul, se menţionează că „puterea supremă în Estonia" aparţine poporului, reprezentat prin deputaţi ai cetăţenilor aleşi prin vot, iar în articolul următor se arată că poporul exercită puterea sa: 1) participând la referendum; 2) alegând Parlamentul; 3) alegând reprezentanţii în administraţia locală.

Cu toate acestea, într-un alt capitol (cap. 5), consacrat Parlamentului, se precizează că acesta exercită „puterea legislativă în Estonia", terminologie pe care o regăsim şi în art. 63 (cap. 6) cu privire la Guvern: „Guvernul exercită puterea executivă".

Am fi tentaţi să tragem concluzia că este vorba, până la urmă, tot de o Constituţie clasică. Poate că o atare concluzie s-ar fi justificat dacă şi în legătură cu justiţia s-ar fi folosit expresia «putere judiciară», numai că o atare expresie nu există, există, în schimb, formularea autoritate judiciară: „Autoritatea judiciară se execută prin activitatea independentă a curţilor, care sunt subordonate numai legii" (art. 105). Deci, puterea supremă este a poporului, Parlamentul exercită „puterea legislativă", Guvernul exercită „puterea executivă", iar prin activitatea curţilor se realizează „autoritatea judiciară".

Dacă este să facem o comparaţie între această Constituţie şi cea a Spaniei, se constată cu uşurinţă că legiuitorul spaniol a evitat cuvântul «putere» în cazul legislativului şi executivului, dar nu şi în cazul judiciarului, pe când legiuitorul estonian a procedat invers.

Dar, chiar această inconsecvenţă de la o Constituţie adoptată în 1978 la o Constituţie adoptată în 1991, scoate în evidenţă aceeaşi preocupare - găsirea unor expresii şi tehnici de redactare care să fie conforme tezelor teoretice dominante în dreptul public în ultimele trei decenii. Se cuvine a menţiona un adevăr logico-gnoseologic elementar: construcţia unei Constituţii (avem în vedere ordonarea logică a subdiviziunilor, a articolelor în cadrul fiecărei secţiuni, capitol sau titlu, a paragrafelor în cadrul unui articol, gradul de extensie a reglementării

unei teme sau instituţii şi echilibrul reglementării), precum şi terminologia folosită sunt într-o relaţie directă cu gradul de elaborare a teoriilor şi conceptelor dreptului public. Nu se poate avea pretenţia unei Constituţii reuşite dacă nu există o puternică şcoală de drept public. Desigur, se pot realiza Constituţii foarte reuşite şi cu experţi străini, istoria cunoaşte numeroase exemple, unul din zilele noastre este Constituţia Namibiei, care a fost elaborată de experţii O.N.U.

6.6. Teoria «separaţiei puterilor» şi unitatea puterii politice

75. Baza teoretică a primelor Constituţii, în sensul modern al termenului, se află în celebrele teorii din secolul luminilor: a drepturilor naturale; a contractului social şi a separaţiei puterilor. Aceste teorii au fost, apoi, fundamentele de necontestat ale dreptului public în tot secolul trecut şi o bună parte din secolul nostru.

Dintre primele Constituţii elaborate pe baza rigorii separaţiei celor trei puteri (puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească), s-a menţinut până în zilele noastre, adevărat, cu o serie de amendamente, Constituţia S.U.A.

Nu este cazul aici, într-un tratat de drept administrativ, să intrăm în detalii, dar o informaţie este importantă despre cum s-au stabilit prerogativele puterilor în sistemul american, în speţă prerogativele puterii judecătoreşti de a controla constituţionalitatea legilor. Această problemă a fost amplu discutată de părinţii Constituţiei S.U.A., care, în final, au decis să nu se înscrie un text cu un asemenea conţinut[1] şi el nu a fost adoptat nici până în prezent. În anul 1803, Curtea Supremă, fără să aibă un text constituţional, deci încălcând Constituţia, s-a autodeclarat competentă să judece constituţionalitatea unei legi (celebrul proces dintre Marbury şi Madison). Prin urmare, sistemul clasic al contenciosului constituţional s-a format pe cale pretoriană.

După modelul Constituţiei S.U.A., Belgia, la 1831, adoptă propria Constituţie, care a influenţat, apoi, reglementările constituţionale din alte ţări europene, între care şi România (Constituţia din 1866 şi Constituţia din 1923).

O dată cu fundamentarea necesităţii unui organism special şi specializat pentru exercitarea controlului constituţionalităţii legilor, dreptul public intră în altă etapă a evoluţiei sale, teoria separaţiei puterilor nemaiputând fi invocată drept teorie atotcuprinzătoare[2]. De fapt, nici până în 1920, când în Cehoslovacia şi Austria apar primele Curţi Constituţionale, nu se poate spune că dreptul public, în general, şi teoria separaţiei puterilor, în special, nu au cunoscut şi momente de regres.[3]

---

[1] *M. Lepădătescu*, Teoria generală a controlului constituţionalităţii legilor, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1974, p. 143 şi urm.

[2] Teoria controlului special şi specializat al constituţionalităţii legilor este legată de numele lui Kelsen. Acest sistem a debutat în 1920, prin crearea Curţii Constituţionale Cehoslovace (Constituţia din 20 februarie 1920) şi a Înaltei Curţi Constituţionale Austriece (Constituţia din 1 octombrie 1920). Constituţia republicană spaniolă din 1931 reglementează un Tribunal de garantare a constituţionalităţii, care a funcţionat până la Franco. După cel de-al doilea război mondial sistemul s-a extins în alte ţări din Europa: Austria 1945 (restabilire); Italia 1948; Germania 1949; Franţa 1959; Turcia 1961; Iugoslavia 1963; Grecia 1975; Spania 1978; Portugalia 1982; Polonia 1982; Belgia 1983; Ungaria 1984; Bulgaria şi România 1991 şi, respectiv, din America Latină: Ecuador 1945; Guatemala 1965; Chile 1971; Peru 1982 etc. (*L. Favoreau*, Les Cours Constitutionnelles, P.U.F., Paris, 1986).

[3] Mişcarea constituţională modernă, care a debutat la sfârşitul secolului al XVIII-lea, după A. Hauriou, a cunoscut atât urcuşuri, cât şi căderi succesive, determinate de mişcările revoluţionare, cât şi de marile războaie mondiale. Astfel, autorul distinge 4 mari valuri: a) cel care succede independenţei americane şi

Separația puterilor a avut virtuțile sale, contracarând absolutismul și confuziunea puterilor, dar au fost și sunt, în mod real, mai multe puteri într-o organizare statală, în sensul, evident, de puteri politice?

Ideea de „separație" a puterilor niciodată nu a urmărit altceva decât formularea de soluții democratice, prin exercițiul uneia și aceleiași puteri politico-statale. „Unitatea voinței etatice", cum se exprima Marcel Hauriou, nu permite operațiuni care să o concureze, permite, în schimb, stabilirea „ierarhiei", care comandă „între diversele puteri".[1)]

76. Unitatea puterii politice este o realitate ce nu poate fi contestată într-o riguroasă analiză științifică, fiind o teză cu valoare axiomatică în dreptul public contemporan, drept care face referire la celebra teorie a separației puterilor mai degrabă pentru a evoca contraputerile instituționale, decât puterea politică luată ca atare.[2)]

---

revoluției franceze din 1789; b) cel care a fost succesiv revoluțiilor franceze din 1830 și din 1848; c) cel care s-a produs după primul război mondial (dezmembrarea Imperiului Austro-Ungar, a Imperiului Otoman, a Imperiului țarist, fenomenul revoluției sovietice și nașterea U.R.S.S.-ului); d) cel care s-a derulat de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial, care a avut ca principală linie decolonizarea țărilor lumii a treia (*A. Hauriou, J. Gicquel, P. Gélard*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 6ème éd., Editions Montchrestien, Paris, 1975, p. 79 și urm.). Chiar dacă admitem această idee, ea nu contrazice afirmația că, în linii mari, s-a realizat o perfecționare a reglementărilor constituționale, ajungându-se la stilul constituțional occidental actual, prezent și în Constituția României din 1991. După părerea noastră, mai analitic, se pot identifica următoarele momente sau valuri ale procesului adoptării Constituțiilor scrise: 1) adoptarea Constituției statului Virginia, la 29 iulie 1976, urmată de adoptarea Constituțiilor celorlalte state de pe teritoriul Americii de Nord; 2) Constituția de la Philadelphia (1787) și Constituțiile revoluționare din Franța, precum și din alte țări europene influențate de ideile revoluției franceze; 3) Constituția restaurației din Franța (1814) și Constituțiile din celelalte țări, determinate de căderea lui Napoleon I; 4) Constituțiile determinate de anul revoluționar 1848; 5) Constituția Republicii a III-a (1875) din Franța și celelalte Constituții determinate de căderea lui Napoleon al III-lea; 6) Constituțiile determinate de încheierea primului război-mondial; 7) Constituția Republicii a IV-a și primele Constituții determinate de încheierea celui de-al doilea război mondial; 8) Constituția Republicii a V-a (1958) și celelalte Constituții care au fost influențate de aceasta și 9) Constituțiile determinate de căderea Zidului Berlinului (1989).

Desigur că într-un tablou complet trebuie să avem în vedere și Constituțiile din Rusia sovietică și cele care au fost adoptate în spiritul ideologiei comuniste în restul țărilor din lagărul socialist, dar aceste Constituții, cum au fost și cele din România din 1948, 1952 și 1965, în opinia noastră, nu pot fi reținute în sfera «treptelor» pe care a «urcat» fenomenul constituțional de la absolutismul monarhic al Evului Mediu la democrația bazată pe statul de drept din perioada modernă și contemporană. A nu se înțelege de aici că în Constituțiile citate, mai ales în cea din 1965, nu au fost și elemente valoroase, nu ca tehnică de redactare, ci sub aspectul protecției drepturilor omului, cu toate limitele impuse de regimul dictatorial, fiind suficient să amintim art. 35, ce fundamenta contenciosul administrativ. Legile adoptate, însă, între care celebra Lege nr. 1/1967, întrucât nu funcționa un control profesional și imparțial al constituționalității legii, au golit de conținut dispozițiile constituționale. Apoi, nu trebuie uitat că în fața indicațiilor „conducerii superioare de partid" cedau orice texte de ordin constituțional, printr-o simplă mișcare a mâinii «celui mai iubit» peste noapte dispăreau case ale oamenilor, biserici, spitale ș.a.m.d.

[1)] *M. Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, Sirey, 1929, p. 448. Vezi pe larg asupra limitelor teoriei separației puterilor: *Marcel de la Bigne de Villeneuve*, La fin du principe de séparation de pouvoirs, Sirey, Paris, 1934.

[2)] Prin putere politică un autor contemporan înțelege: „puterea de previziune, de impulsie, de decizie și de coordonare, care aparține aparatului conducător al țării, în principal celui de stat, adică guvernanților în sens larg, și care le permite să determine și să conducă politica națională în ansamblu, cu tot ceea ce implica ea în ordinea interna și în ordinea internațională" (*P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 9ème éd., Masson, Paris, 1989, p. 16).

În definitiv, de la doctrina separaţiei puterilor nu putem pretinde mai mult decât poate da o teorie în general, informaţii pentru cunoaşterea unui fenomen, în care sens ni se propune un limbaj. Fiind, însă, vorba de un fenomen politico-statal reflectat în Constituţie, este de la sine înţeles că explicaţiile teoretice nu pot face abstracţie de terminologia cu care operează legiuitorul constituant. Nu mai puţin, terminologia dintr-o Constituţie, dintr-o perioadă istorică sau alta, este ecoul tezelor teoretice dominante ale epocii. Aici este vorba de relaţia între ceea ce s-a conturat a fi constante teoretice şi ceea ce din teoria de ansamblu s-a dovedit a fi variabile.

Cum scriam şi în cursul de Drept constituţional, în consens cu teza dominantă din doctrina occidentală, **autoritatea politică exclusivă** este unul din elementele statului (elementul formal), iar «forţa de impulsie» a acestui element este tocmai puterea politică, care, o dată ce este îmbrăcată, adică instituţionalizată în «haina statului», devine **putere de stat**.

Dar puterea de stat este organizată într-un complex şi complicat aparat, ea nu poate fi concepută fără existenţa acestor autorităţi: Parlament, şef de stat, Guvern etc., precum şi a demnitarilor, funcţionarilor ori simplilor agenţi care acţionează în numele acestor autorităţi, uzând, deci, de prerogativele puterii de stat.

„Una este puterea de stat ca atare, pe care nu o putem concepe în afara cadrului statal, adică a aparatului de stat, şi alta este problema organizării acestui aparat, astfel încât să existe o specializare pentru realizarea funcţionalităţilor fundamentale ale statului, cât şi o contracarare reciprocă pentru a se menţine echilibrul într-o adevărată democraţie. Cu alte cuvinte, una este puterea de stat şi alta este problema organizării şi funcţionării aparatului de stat, pe baza celebrului principiu al separaţiei puterilor. Puterea unică de stat presupune «mai multe puteri», în sensul de structuri articulate, pe criteriul funcţiei, ale aparatului de stat.[1)]

6.7. Rolul executivului în dreptul public contemporan

77. Istoria separaţiei puterilor cunoaşte tot felul de interpretări, etichetări sau exagerări, atât sub aspectul constantelor, cât şi al variabilelor (de fapt, însăşi această divizare poate fi o exagerare), dar fără acestea dreptul public nu ar fi evoluat.

De vreme ce puterea politică nu este decât una, iar funcţionarea mecanismului etatic în care aceasta este organizată, încă din perioada interbelică, a depăşit cadrul rigid al «trinităţii puterilor», menţinerea în Constituţie a limbajului clasic, rigid, referitor la separaţia celor trei puteri ar fi însemnat să se promoveze o terminologie fără fond teoretic. Era nevoie de nuanţare, ceea ce în România s-a făcut prin revizuirea din 2003.

Vezi, pentru alte explicaţii asupra puterii politice, *G. Burdeau*, Traite de science politique, Tome I, vol. 2, Le pouvoir politique, 3ème éd., 1980, p. 40 şi urm. Bibliografia asupra acestei teme este foarte vastă, pentru protecţia specială a cititorului indicăm, cronologic, următoarele lucrări: *R. De Jouvenel*, Du pouvoir, 1945; *R. De Jouvenel*, De la politique pure, 1963; *J. Freund*, L'essence du politique, 1965; *M. Crozier*, La société bloquée, 1970; *F. H. Barley*, Les regles du jeu politique, 1971; *M. Duverger*, Sociologie de la politique, 1972; *P. Clastres*, La société contre l'Etat, 1974; *P. Birnbaum*, Le pouvoir politique, 1975; *J. Boquenard*, L'Univers politique, 1978; *J. Langlois*, Qu'est-ce que le pouvoir politique? Essai de problématique, 1982; *G. Davy*, L'homme, le fait social et le fait politique, 1982; *Y. Cannoc*, Le juste pouvoir, 1983; *J. Chevallier*, Eléments d'analyse politique, 1985; *Ch. Debbasch, J.M. Pontier*, Introduction a la politique, 1986.

[1)] *A. Iorgovan*, Drept constituţional şi instituţii politice. Teorie generală (op. cit., p. 150) şi lucrările acolo citate.

Sunt necesare două precizări:

În primul rând, niciodată şi nicăieri cele trei puteri nu au fost complet separate; pe fondul Constituţiei din 1923 doctrina juridică a fundamentat două principii corelative: separaţia puterilor şi, respectiv, colaborarea puterilor, deşi Constituţia îl consacra expres numai pe primul. Atunci, de unde a rezultat al doilea? Evident, din modul în care erau reglementate: procedura legislativă, formarea şi funcţionarea Guvernului, desemnarea judecătorilor, contenciosul administrativ, contenciosul constituţional etc.

În al doilea rând, trinitatea puterilor ar fi devenit o frână pentru reglementarea unor instituţii de genul Avocatului Poporului sau Curţii Constituţionale, care, riguros exact, nu intră în sfera nici uneia din clasicele puteri.

Legiuitorii constituanţi, în special după cel de-al doilea război mondial, şi-ar fi asumat riscul de a fi tradiţionalişti în formulări, dar tributari la logică şi spirit juridic. Somităţi ca Barthélémy şi Duez remarcau încă în 1926 că, din păcate, principiul separaţiei puterilor a suferit, în semnificaţia sa exactă, o dublă alterare: 1) sub influenţa spiritului logic, el este exagerat; 2) sub influenţa spiritului juridic, el este deformat.[1)]

78. Viaţa, în general, şi viaţa juridică, în special, nu pot fi ţinute în tipare teoretice. Când acestea au devenit «o haină prea strâmtă» au fost schimbate cu altele, chiar dacă acest schimb a însemnat o ajustare a «hainei vechi». Faptul că o reglementare constituţională depăşeşte cadrul unei teorii, fie ea cât de celebră, nu înseamnă că reglementarea nu are bază ştiinţifică, ci că teoria a devenit desuetă, suferind cele două alterări de care vorbesc autorii francezi citaţi. Cu toate acestea, referiri la principiul separaţiei puterilor nu pot fi evitate nici în lucrările actuale de drept public.

Aşa cum se exprimă un constituţionalist francez, se constată un decalaj important între «declinul» acestei teorii, care pierde progresiv din forţă şi din valoarea sa explicativă pentru că ea nu mai corespunde realităţii, şi percepţia ei de către opinia publică, ce continuă să creadă, însă, respectiv de către clasa politică, care persistă să o invoce.[2)]

De aici nu trebuie înţeles că dreptul public actual, ce are la bază Constituţii de genul celor exemplificate mai sus, structural şi terminologic, nu a depăşit teoriile clasice, dimpotrivă. Mai toţi autorii se feresc să utilizeze expresia de putere, preferând expresiile de funcţie, autoritate, organ etc.

79. Piatra unghiulară a dreptului public contemporan o constituie, în continuare, distincţia dintre organele legislative şi executive, care este şi piatra unghiulară a structurii puterii politice[3)], dar funcţiile acestor organe, raporturile dintre ele sunt mult mai nuanţate decât în concepţia tradiţională. Pentru teoreticienii separaţiunii, fiecare organ (autoritate) dispunea de putere proprie, care îi permitea să contrabalanseze influenţa altuia, legislativul şi executivul erau considerate, potenţial, în raporturi antagonice, de unde se fundamenta «echilibrul puterilor», care reprezenta raţiunea de a fi a teoriei. Pentru teoreticienii actuali, adevărata divizare nu este între puterea de a face legea şi cea de a o executa, ci între puterea care

---

[1)] *Barthélémy et Duez*, Précis élémentaire de droit constitutionnel, Paris, 1926, p. 152; *Marcel de la Bigne de Villeneuve*, op. cit., p. 44 şi urm.

[2)] *Pierre Pactet*, op. cit., p. 113.

[3)] Idem.

aparţine organelor executive[1] de a conduce politica naţională, utilizând în acest sens aparatul administrativ de care dispun, pe de o parte, şi libertatea lăsată organelor deliberative (se au în vedere adunările parlamentare) de a controla acţiunea Guvernului, pe de altă parte. De aici, teoretizarea, nu a echilibrului puterilor, ci a declinului echilibrului puterilor.[2]

80. Organelor executive li se recunoaşte acum plenitudinea exercitării puterii politice, ele fiind singurele capabile de a elabora o politică naţională şi a o pune în mişcare, invocându-se: un argument tehnic (conţin un număr restrâns de membri, care se află în raporturi ierarhice); un argument politic (conţin persoane din conducerea partidului majoritar sau a coaliţiei de partide majoritare în Parlament); un argument instituţional (beneficiază nu numai de mijloacele administrative şi financiare indispensabile, dar şi de forţă publică). Tocmai de aceea ele sunt calificate ca „veritabili autori şi realizatori ai politicii naţionale", pe când organele reprezentative au rolul doar de aprobare şi de control. Rolul organelor executive nu este „nici secundar şi nici subordonat, din contra, este primordial".[3] Aşa se explică de ce organele executive au funcţii de conducere şi administrative, pe când organele reprezentative au: o funcţie reprezentativă, o funcţie deliberativă, o funcţie selectivă şi o funcţie de control al Guvernului (numai în regimurile parlamentare).[4]

Limitarea puterilor, potrivit noilor soluţii constituţionale, se realizează prin: 1) independenţa autorităţii jurisdicţionale[5]; 2) încadrarea juridică a puterii (principiul priorităţii legii; principiul respectării ierarhiei regulilor juridice: legile constituţionale, legile ordinare, regulamentele organelor executive, regulamentele autorităţilor administrative)[6]; 3) dezvoltarea corpurilor

---

[1] În sfera structurilor (organelor) executive se reţin: şeful statului, şeful Guvernului, miniştrii şi secretarii de stat.

[2] *P. Pactet*, op. cit., p. 114.

[3] Idem, p. 116.

[4] Ibidem, p. 118-122. Lucrările cele mai reprezentative în această materie sunt: *P.M. Gaudemet*, Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux, 1966; *Ch. Debbasch*, L'administration au pouvoir, 1969; *M. Tropev*, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, 1973; *E.N. Suleiman*, Les hauts fonctionnaires et la politique, 1976. Pentru conturarea unei imagini asupra funcţiilor parlamentelor actuale, a se vedea Union Interparlamentaire, Les Parlements dans le monde, 1986, 22ème éd, vol 2.

[5] „Această independenţă constituie o garanţie ce nu poate fi realizată contra arbitrariului puterii şi pentru realizarea limitării acestuia. Dacă «puterea judiciară» a fost tot timpul mai mult sau mai puţin neglijată, ea apare în prezent sub o formă foarte discretă de autoritate jurisdicţională, este vorba de ansamblul jurisdicţiilor naţionale, element esenţial de protecţie a celor guvernaţi" (*P. Pactet*, op. cit., p. 125). Instrumentele juridice esenţiale prin care se realizează acest principiu, consacrate de Constituţiile democratice actuale, sunt: independenţa judecătorilor şi inamovibilitatea judecătorilor.

[6] Este vorba de subordonarea puterii politice dreptului, altfel autoritatea jurisdicţională ar fi imposibil să exercite controlul sau şi să apere cetăţenii de arbitrariul autorităţilor puterii politice. Istoric, subordonarea puterii politice dreptului s-a exprimat prin prioritatea legii, acum însă principiul trebuie întregit şi cu regula ordonării, sub aspectul funcţiei juridice, a celorlalte categorii de norme juridice, deoarece clasica formulă „Parlamentul adoptă legea şi Executivul o pune în aplicare" este depăşită; Executivul (fie şeful statului, fie Guvernul, fie ambele autorităţi) adoptă la ora actuală, potrivit «autorizării» Constituţiei, şi norme, uneori chiar norme similare legii (delegarea legislativă). Delegarea legislativă este reglementată şi de Constituţia noastră (art. 115). Principiul prioritatii legii a fost consacrat expres în art. 6 al Declaraţiei drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 1789.

Autorii de drept public, în prezent, fundamentează teza după care protecţia cetăţenilor faţă de autorităţile puterii politice nu s-ar putea realiza dacă principiul priorităţii legii nu ar fi întregit cu principiul „conformităţii normelor inferioare cu normele superioare, în acelaşi sector de competenţă, care poate fi controlată, după caz, de o Curte Constituţională sau de o autoritate jurisdicţională, pe baza recursului opoziţiei guvernamentale sau pe baza recursului celor guvernaţi" (*P. Pactet*, op. cit., p. 128).

intermediare, dezvoltarea şi multiplicarea organismelor publice sau private, care, fie în sectoare de activitate, fie în circumscripţii teritoriale, sunt însărcinate cu gestionarea propriilor afaceri.[1)]

§ 7. Concluzii generale la capitol

81. Consideraţiile de mai sus nu trebuie să ne ducă la concluzia că filozofia clasicei separaţii a puterilor şi, implicit, a rolului executivului (administraţiei) într-un stat care are o Constituţie ce consacră această teorie, sunt de domeniul istoriei. Multe din Constituţiile ţărilor foste socialiste, adoptate după 1989, la fel ca şi Constituţia României din 1923, au consacrat expres principiul separaţiei puterilor (Bulgaria, Moldova, Rusia etc.). Cum, de asemenea, nu se poate spune că acest principiu nu a stat şi la baza Constituţiei României din 1991, de altfel în art. 80 alin. (2) apărea în mod expres sintagma „puterile statului". Altfel, referirile din diversele acte normative la acest principiu, cum ar fi cele din Legea de organizare judecătorească[2)] ori din deciziile Curţii Constituţionale[3)] ar fi fost fără suport constituţional, ceea ce este, evident, inexact. Importantă, deci, nu este denumirea ca atare, ci semnificaţia, iar apoi mai importantă devine soluţia la care s-a oprit un legiuitor constituant sau altul cu privire la rolul fiecărei „puteri" şi, respectiv, la raporturile dintre ele.

Este, însă, adevărat că, în pofida numeroaselor amendamente[4)], Comisia de specialitate a Adunării Constituante, din 1990 – 1991, nu a susţinut soluţia consacrării exprese a acestui principiu, oferind Constituantei o explicaţie teoretică de înalt nivel academic, prin Prof. Ion Deleanu, expert – membru al Comisiei[5)].

82. Dincolo de explicaţiile teoretice, refuzul Constituantei de a consacra expres principiul separaţiei puterilor s-a dovedit o soluţie neinspirată, sub aspect politic. În anii care au urmat «principiul separaţiei puterilor», ca şi inventata problemă a «garantării proprietăţii» au devenit

---

[1)] Se au în vedere autorităţile colectivităţilor locale, care realizează administraţia publică locală, potrivit principiilor descentralizării şi autonomiei, respectiv, asociaţiile profesionale sau de alt gen, partidele politice ori sindicatele ce funcţionează liber şi se autogestionează, constituind elemente de contracarare a abuzurilor puterii (idem, p. 127).

[2)] Articolul 1 din Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească (publicată în M. Of., nr. 197 din 13 august 1992 şi republicată în M. Of., nr. 259 din 30 septembrie1997) a fost abrogat prin Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară (publicată în M. Of., nr. 576 din 29 iunie 2004).

[3)] Decizia nr. 25/1993, publicată în M. Of., nr. 89 din 11 mai 1993, Decizia nr. 1/ 1993, publicată în M. Of., nr. 129 din 17 iunie 1993, Decizia nr. 3/1993, publicată în M. Of., nr. 95 din 17 mai 1993, Decizia nr. 64/1994, publicată în M. Of., nr. 177 din 12 iulie 1994, Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr. 1/1994, publicată în M. Of., nr. 69 din 16 martie 1994, Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr. 6/1996, publicată în M. Of., nr. 23 din 31 ianuarie 1996.

[4)] Unul dintre cei mai insistenţi parlamentari în acest sens a fost deputatul Petre Ninosu. Astfel, în şedinţa din 10 septembrie 1991, când a început dezbaterea Proiectului Constituţiei, deşi în faza tezelor s-a respins ideea, deputatul Petre Ninosu revine: „De data aceasta mă plasez pe poziţia că ne găsim în prezenţa unui principiu care necesită să fie consacrat în alineatul 4 al articolului 1, în următorul sens: «Toate puterile statului, legiuitoare, executivă şi judecătorească emană de la poporul român, care le exercită separate, potrivit Constituţiei de faţă»" (Geneza Constituţiei României. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", p. 141).

[5)] Aceste explicaţii au fost date în şedinţa din 27 martie 1991 (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, Ed. Uniunii Vatra Românească, Tg. Mureş, 1998, p. 221-228; Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", p. 478-479).

subiecte esenţiale ale disputelor, iniţial, politicianiste, apoi ale dezbaterilor politice propriu-zise pe tema revizuirii Constituţiei, conturându-se, în legislatura 2000-2004, un fel de pact politic al partidelor parlamentare asupra unor obiective ale revizuirii Constituţiei, între care problema separaţiei puterilor, revizuire realizată în 2003, cum se cunoaşte. Această presiune organizată şi instituţionalizată a politicului a obligat şi doctrina de drept public să facă efortul corespunzător de conceptualizare, iar prin autorii de drept public, membri în Comisia de revizuire a Constituţiei, să contribuie la formularea textului de natură a da coerenţă edificiului constituţional, pe de o parte, expresie doctrinei europene, pe de altă parte.

După aceste frământări ale mediului academic, urmare a provocărilor impuse de politic, s-a ajuns la următorul text de Constituţie: „Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor - legislativă, executivă şi judecătorească - în cadrul democraţiei constituţionale" [art. 1 alin. (4)].

Formularea consacrată de Constituţia României, în 2003, reprezintă, fără exagerare, o premieră în materie, iar când facem această afirmaţie nu ne referim doar la aspectul de ordin tehnic-legislativ, la redactarea în sine, ci la filozofia textului, la semnificaţia şi implicaţiile redactării. Cum am menţionat şi în comentariul consacrat Legii de revizuire a Constituţiei[1)], textul din Constituţia României evidenţiază în mod expres că, între clasicele puteri - legislativă, executivă şi judecătorească - nu există numai o permanentă «luptă» pentru a fi «graniţele» dintre ele cât mai bine conturate şi, deci, pentru fortificarea permanentă a separaţiei; dimpotrivă, separaţia presupune şi realizarea unui permanent echilibru între ele, ceea ce nu poate fi conceput fără conlucrare, adică fără control reciproc şi contracarare, potrivit prerogativelor constituţionale. Această idee nu este nouă, ca teză a doctrinei juridice, ea s-a elaborat de mult, tocmai pentru a se arăta limitele soluţiilor clasice de consacrare a principiului, dar ceea ce este nou absolut este includerea «în ecuaţie» a democraţiei constituţionale.

83. Prin această completare a textului de reglementare a principiului separaţiei se realizează consonanţa logică dintre constantele tradiţionale ale principiului, legate de «jocul» celor trei puteri – legislativă, executivă şi judecătorească – pe de o parte, şi provocările moderne ale constituţionalismului, adică apariţia structurilor statale ce nu pot fi incluse în sfera nici uneia din cele trei puteri, pe de altă parte. A vorbi despre cele trei puteri presupune a raporta interrelaţiile dintre ele, privite ca o dimensiune a organizării statului, la întreaga organizare de stat, prevăzută de Constituţie, care cuprinde elemente şi dincolo de aceste puteri, cu rolul tocmai de factori ce menţin „separaţia şi echilibrul" celor trei puteri.[2)]

[1)] *Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, Antonie Iorgovan*, Revizuirea Constituţiei României, explicaţii şi comentarii, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, p. 5-8; *Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., 2004, p. 2-5.

[2)] Vezi, pentru critica acestei concepţii, *Ion Deleanu*, Revizuirea Constituţiei, în Dreptul nr. 12/2003, p. 3-53.

Capitolul II
Executivul şi administraţia publică în doctrina şi legislaţia noastră

§ 1. Opinii exprimate în literatura juridică din perioada interbelică

1.1. Consideraţii generale

84. Doctrina de drept public din ţara noastră a atins gradul cel mai înalt de fundamentare după adoptarea Constituţiei din 1923. Varietatea de opinii care s-a manifestat în doctrina europeană, începând de la admiterea sau respingerea unor teze cardinale, cum ar fi celebra teză a separaţiei puterilor, nu a putut rămâne fără consecinţe în ceea ce priveşte scrisul autorilor români.

Se poate spune, ca un element de constanţă a dreptului public din această perioadă, că toţi autorii au plecat, în explicaţiile lor, de la teza separaţiei puterilor, care era expres menţionată în Constituţia din 1923, dar au relevat, în acelaşi timp, şi necesitatea colaborării dintre puteri. Este adevărat, însă, că spiritul doctrinei româneşti îl reprezintă, mai degrabă, evocarea ideii de funcţie a statului decât de putere. De exemplu, în lucrările lui Paul Negulescu găsim explicaţii asupra sensurilor în care este utilizat termenul de putere în Constituţie. Un lucru este cert, când s-au avut în vedere atributele suveranităţii - «a legifera», «a executa» şi «a judeca» - s-a preferat folosirea conceptului funcţie (funcţia legislativă, funcţia executivă, funcţia de distribuire a justiţiei) şi nu cuvântul putere.

85. În altă ordine de idei, reţinem preocuparea constantă a autorilor de drept public de a explica funcţiile statului prin prisma a două accepţiuni: cea materială (conţinut) şi cea formală (organică). Opiniile sunt împărţite cât priveşte semnificaţia, în teorie şi în dreptul pozitiv, a fiecăreia din cele două accepţiuni, fie luate separat, fie în corelare.

Mai remarcăm, tot ca un element comun, faptul că explicarea conceptului de **administraţie** sau, după caz, de **administraţie publică** se realizează prin raportare la alte noţiuni, cum ar fi: serviciu public, putere publică, autoritate administrativă, organ administrativ, interes public.

Considerăm că atât din punct de vedere ştiinţific, cât şi, mai ales, didactic, este oportună o trecere în revistă a opiniilor principalilor autori de lucrări de drept administrativ: Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Constantin Rarincescu, M. Văraru şi E.D. Tarangul.

1.2. Concepţia Prof. Paul Negulescu[1)]

86. Profesorul Paul Negulescu, la fel ca toţi autorii români de drept public din perioada interbelică, a acceptat divizarea dreptului în public şi privat, precizând că „dreptul administrativ se ocupă de activitatea unei puteri a statului. Or, statul este o colectivitate aşezată pe un anumit teritoriu, organizat sub formă de guvernanţi şi guvernaţi".[2)] Pe această linie de idei se

---

1) *P. Negulescu*, op. cit., p. 38-42; 44-72; 98-99.

2) Idem, p. 38.

relevă că statul are o activitate continuă prin care caută să-şi realizeze scopurile sale, activitate organizată de lege, care poartă numele de „administraţiune".[1)]

Astfel, într-o prima explicare a administraţiei ca activitate a statului, Paul Negulescu, pe linia de gândire a autorilor germani, precizează că administraţia cuprinde întreaga activitate a statului, care nu este nici legislaţie şi nici justiţie. Autorul menţionează că o lege devine un act administrativ dacă este făcuta numai pentru un caz special, individual - cum ar fi, de pildă, declararea ca bunuri de utilitate publică a unor lucrări, o concesiune de tramvai sau de cale ferată, o autorizare dată unei comune pentru a contracta un împrumut etc. Această lege, deşi este un act făcut de Parlament, are fondul unui act administrativ, pentru că nu întruneşte caracteristica unei legi, aceea de a crea o stare juridică nouă, ci, dimpotrivă, el aplică unele reguli preexistente.

Pe de altă parte, autorul menţionează că şi tribunalele, care sunt însărcinate cu distribuirea justiţiei, fac acte de administraţie, citându-se, în spiritul actelor normative în vigoare la data respectivă: liberarea banilor dotali; plasarea banilor femeilor măritate sub regim dotal etc.

87. Constatăm că Prof. Negulescu admite existenţa unei activităţi administrative şi dincolo de autorităţile puterii executive, pe care, însă, paginile următoare ale lucrării nu o mai analizează. Mai mult decât atât, chiar din sfera de activitate a unor organe ale administraţiei, Prof. Negulescu exclude unele domenii, precizând că nu intră în sfera administraţiei. Criteriul de referinţă pentru delimitarea acesteia îl reprezintă reglementarea de către lege a activităţii statului, menţionând că administraţia cuprinde activitatea statului reglementată de lege.

Acest criteriu îi îngăduie Prof. Negulescu să tragă concluzia după care activitatea diplomatică ce „nu este reglementată de lege, ci de tratate internaţionale, de convenţiuni diplomatice" nu face parte din administraţie, invocând legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925, care califica activitatea diplomatica drept activitate de guvernământ (act de guvernământ).

Autorul ajunge, astfel, la concluzia că actele diplomatice, actele de comandament militar, actele de guvernământ sau decretele-legi, deşi făcute de organele puterii executive, nu constituie activităţi administrative „întrucât nu sunt supuse ordinei legale". De aici, dreptul administrativ este înţeles ca fiind acea parte a dreptului public ce cuprinde totalitatea normelor juridice în conformitate cu care se exercită activitatea administrativă a statului. Se precizează, totodată, că toate serviciile publice care exercită această activitate sunt servicii administrative şi că totalitatea serviciilor administrative poartă, de asemenea, numele administraţiei.[2)]

88. Din cele de mai sus se desprinde ideea după care sfera administraţiei, ca activitate a statului, este determinată de sfera actelor ce fac obiectul contenciosului administrativ. Autorul nu spune în mod expres acest lucru, dar, excluzând din sfera administraţiei actele de comandament militar, actele diplomatice, actele de guvernământ etc., care nu sunt altceva decât **finele de neprimire** din legea din 23 decembrie 1925 privind contenciosul administrativ, lasă să se înţeleagă, fără dubiu, că este adeptul acestei concepţii.

Interesant este de relevat că într-un alt registru logic, ce are ca punct de plecare atribuţiile şi funcţiile statului, Prof. Paul Negulescu ajunge să teoretizeze conceptul de administraţie publică într-o viziune oarecum diferită de cea pe care am înfăţişat-o mai sus.

[1)] Ibidem (unde se citează şi autorul german *O. Mayer,* Le droit administratif allemand, vol. I, Paris, 1903, p. 2 şi 13).

[2)] *P. Negulescu,* op. cit., p. 41.

Astfel, autorul arată că în statul modern atribuţiile acestuia sunt împărţite în trei categorii, corespunzând celor trei funcţiuni: de a legifera, de a executa şi de a distribui justiţia, toate trei - atribute ale suveranităţii. Cu toate acestea, se menţionează că numai două din cele trei categorii de organe ale statului au caracter politic, legislativul şi executivul, organe menite să vegheze la salvgardarea intereselor generale, să asigure existenţa şi integritatea statului. Cât priveşte puterea executivă, mai departe, se relevă două categorii de activităţi în conţinutul acesteia: a) guvernare - guvern şi b) administrare - administraţie.

Cu referire la activitatea de administrare se menţionează că aceasta cuprinde activitatea tuturor serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale. Ea este «organul» care, prin continua aplicare a legilor, asigură principalele nevoi ale societăţii (serviciul de poliţie, serviciul apărării naţionale, serviciul educaţiei naţionale, servicii de comunicaţie, serviciul finanţelor publice etc.). Această misiune a administraţiei îl determină pe autor să o califice ca fiind o activitate tehnică, dar în acelaşi timp şi juridică. Fiecare serviciu public presupune o varietate de operaţiuni tehnice care, însă, trebuie să se desfăşoare potrivit legii.[1)]

89. În lumina acestor consideraţii se ajunge la definirea **administraţiei publice** ca fiind **o instituţie complexă care reuneşte „toate serviciile publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale", precizându-se că sunt administraţii publice „statul, judeţul şi comuna".**[2)]

Se subliniază, totodată, că aceste administraţii publice, adică statul în ansamblu sau judeţul şi comuna, sunt personificate, adică au iniţiativă, răspundere şi capacitate juridică de a face atât **acte de putere publică** (de comandament), cât şi **acte patrimoniale.**

Acest motiv îl face pe autor să conchidă că administraţiile publice sunt persoane juridice, politico-teritoriale, adică persoane juridice care au dreptul de comanda, putând aplica constrângerea în limitele unui teritoriu.

Fără alte comentarii, trebuie reţinut că noţiunea de administraţie publică, aşa cum este definită mai sus, în realitate evocă conceptul de subiect în raporturile de drept public. Chiar autorul la care ne referim vorbeşte despre puterea executivă ca o funcţie a statului. Or, nu poate, logic, o parte a unui întreg sa evoce atât partea, cât şi întregul. Statul, aşadar, nu poate să fie o administraţie publică, el cuprinde **şi o administraţie publică**, ceea ce, evident, este altceva.

1.3. Concepţia Prof. Anibal Teodorescu

90. Profesorul Anibal Teodorescu, în spiritul tezelor larg răspândite ale vremii, consideră că statul este format din trei elemente: teritoriu, populaţie şi putere publică. Prin cel de-al treilea element, puterea publică sau suveranitatea, A. Teodorescu înţelege „puterea pe care o are statul de a comanda tuturor indivizilor ce intră în compunerea populaţiei sale, unită cu aceea de a nu recunoaşte pe teritoriul său nici o altă voinţă venită din afară".[3)]

Criticând teoria lui Leon Duguit, după care statul nu ar dispune de suveranitate, ci numai de puterea de a guverna, Prof. Anibal Teodorescu face o distincţie între **puterea publică,** autoritatea care exercită puterea publică şi competenţa acestei autorităţi.

[1)] Idem, p. 47.

[2)] Ibidem, p. 72.

[3)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A. Bucureşti, 1929, p. 113.

Pasajul care sintetizează concepţia lui L. Duguit este următorul: „De vreme ce guvernanţii nu sunt decât oameni ca şi ceilalţi, de vreme ce ei nu sunt nici reprezentanţii, nici organele unei persoane colective care nu există, ei nu pot formula ordine. Puterea publică este o ficţiune. Este o noţiune fără valoare, pe care trebuie să o izgonim din construcţia pozitivă a dreptului public. Această negaţiune este consecinţa tăgăduirii însăşi a personalităţii naţiunii şi a voinţei naţionale. Să nu avem teamă de cuvinte, ci să afirmăm cinstit că puterea publică este ceva fără realitate şi că acest cuvânt este întrebuinţat de cei ce o deţin ca un mijloc comod pentru a-şi impune puterea, făcând să se creadă că ea este putere de drept, pe când, în realitate, ea este numai o putere de fapt".[1)]

91. Este un adevăr de necontestat, precizează Prof. A. Teodorescu, că organele statului, în ultimă analiză, sunt indivizi şi grupe de indivizi. De unde rezultă că într-un act de voinţă al statului - oricare ar fi natura acestuia: legea, hotărârea judecătorească sau actul administrativ - se ascunde, în definitiv şi în realitate, tot voinţa omenească, fie că este voinţa unui singur individ, fie că este rezultanta unor deliberări însuşite de majoritate, cum este cazul organelor colegiale; problema care se pune este aceea de a şti dacă indivizii care îşi exprimă voinţa, deci autorii legii, ai actului administrativ sau ai hotărârii judecătoreşti, „au lucrat în marginile competenţei lor legale, dacă au fost învestiţi cu puterea de a voi acel act, adică dacă îndeplineau legalmente funcţiunea organului pe care îl reprezentau"[2)].

Din cele de mai sus, Prof. A. Teodorescu trage concluzia că nu este suficient ca un individ sau un grup de indivizi să-şi manifeste voinţa pentru a fi în prezenţa unui act juridic, ce produce efectele juridice specifice, ci trebuie ca aceştia să acţioneze în limitele competenţei pe care o are autoritatea ce o reprezintă, adică „în îndeplinirea rolului lor de organe ale statului".

Mai departe, autorul achiesează la teza după care „suveranitatea statului sau dreptul său de a comanda implică în sine, pe de o parte, o voinţă, o putere proprie de a comanda, iar pe de altă parte, o putere de a aduce la îndeplinire comandamentele, ceea ce conduce la cele două funcţii corespunzătoare celor două elemente în care se descompune suveranitatea": funcţia de a voi, de a comanda, de a crea reguli de drept şi funcţia de a executa actele sale de comandă. Celor două funcţii, în mod necesar, le corespund două organe distincte („căci nu se poate concepe funcţiune fără organ"): **organul legiuitor** şi **organul executiv**, precizând că acestea de multe ori au fost desemnate în limbajul curent sub numele de «puteri». „Asemenea denumire, cu toate că este întrebuinţată de cei mai mulţi autori de drept public, este improprie din cauza confuziunii ce se face necontenit între atribuţiune şi organ, căci nu organul în sine este puterea, ci atribuţiunea cu care el este învestit. Vom zice, aşadar, că statul are două funcţiuni pe care le exercită prin organul învestit cu anumite puteri sau atribuţiuni".[3)]

92. Pe această linie de idei se precizează că sub denumirea de organ executiv se înţeleg, în realitate, două organe şi nu unul singur: autoritatea judecătorească şi autoritatea administrativă.[4)]

[1)] *L. Duguit*, Traite de droit constitutionnel, vol. II, Paris, 1923, p. 33.

[2)] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 123.

[3)] Idem, p. 130.

[4)] Ibidem, p. 131.

În sfera executivului însă, cele două autorităţi îşi au competenţa lor bine determinată, această separare împiedică justiţia să facă acte de administraţie şi pe administrator să judece conflictele dintre particulari.[1)]

În acest sens, Prof. A. Teodorescu aduce şi un argument de text, art. 126 din Legea pentru organizarea judecătorească din 14 aprilie 1925, care declara funcţiile din ordinul judecătoresc incompatibile cu funcţiile publice de orice natură, primite fie prin alegeri, fie prin numire şi, respectiv, cu orice însărcinare publică. Această separare nu exclude, însă, o colaborare şi exercitarea „unui drept de supraveghere şi de control reciproc, şi anume: autoritatea administraţiei faţă de cea judecătorească, prin inspectorii judecătoreşti[2)], dependenţi de Ministerul Justiţiei, iar autoritatea judecătorească, prin dreptul Curţii de Casaţie, constituită în Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, de a judeca pe miniştri[3)], prin dreptul justiţiei de a judeca plângerile în daune făcute de particulari împotriva actelor ilegale ale miniştrilor[4)], precum şi de a cenzura actele administrative"[5)].

Se menţiona, totodată, că raportul de colaborare între cele două autorităţi ale executivului se manifestă şi prin faptul că ministrul justiţiei, agent administrativ, este în această calitate capul suprem al Ministerului Public[6)], ai cărui reprezentanţi „nu numai că sunt auxiliari ai justiţiei, dar sunt recrutaţi, în unele cazuri, dintre judecători".[7)]

93. Punând semnul egalităţii între noţiunea de administraţie (administraţiune) şi sintagma **autoritatea administrativă**, autorul precizează că aceasta îşi îndeplineşte rolul cu ajutorul unor organe alcătuite, în ultimă analiză, din persoane fizice sau din grupări de persoane fizice, care sunt: miniştrii, prefecţii, comisarii de poliţie, consiliile judeţene, consiliile comunale etc.

Toate aceste precizări şi, îndeosebi, relaţia de la întreg la parte, dintre «organul executiv» şi autoritatea administrativă, în mod logic ar fi trebuit să conducă la concluzia după care dreptul administrativ cuprinde regulile cu privire la ceea ce autorul a înţeles a fi autoritate administrativă. În pofida acestei deducţii logice, dreptul administrativ este înţeles ca fiind acea parte a **dreptului public** care cuprinde regulile „după care statul exercită funcţia executivă, precum şi pe acelea care guvernează raporturile dintre stat şi individ, născute în urma unui act administrativ".[8)]

[1)] *A. Teodorescu*, op. cit., p .148.

[2)] A. Teodorescu considera ca aceşti inspectori formează un organ administrativ, care a fost înfiinţat prin Legea din 24 martie 1909.

[3)] Drept prevăzut de art. 98 al Constituţiei din 1923, precum şi de art. 35 din Legea asupra responsabilităţii ministeriale din 2 mai 1929, respectiv de art. 58-64 din Legea pentru organizarea Curţii de Casatie.

[4)] Articolul 99 din Constituţia din 1923.

[5)] Articolul 107 din Constituţia din 1923, precum şi Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925.

[6)] Afirmaţia se întemeia pe articolul 45 din Legea de organizare judecătorească în vigoare la data respectivă. Ministerul Public, în 1991, a devenit o instituţie de ordin constituţional, reiterându-se principiul din perioada interbelică, după care procurorii îşi desfăşoară activitatea „sub autoritatea ministrului justiţiei" [art. 132 alin. (1) din Constituţia din 1991, revizuită]. Constituţia din 1991 merge, însă, mai departe, şi include Ministerul Public în sfera «autorităţii judecătoreşti», alături de Consiliul Superior al Magistraturii şi instanţele judecătoreşti, soluţie, desigur, care nu este la adăpost de orice critică, dar lasă să se înţeleagă că art. 132 alin. (1) vizează o autoritate administrativ-organizatorică, şi nu funcţional-profesională, cum lasă să se înţeleagă ministrul justiţiei şi Preşedintele republicii în funcţiune, prin declaraţiile lor publice.

[7)] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 150.

[8)] Idem, p. 14.

4. Concepţia Prof. Constantin Rarincescu

94. Constantin Rarincescu, în monografia consacrată contenciosului administrativ, exprima, prin excelenţă, o viziune trihotomică asupra funcţiilor statului, fiind adeptul clasicei teze după care „acea putere de voinţă şi de comandament care este suveranitatea" se realizează prin funcţiile legislativă, administrativă şi judecătorească, ce sunt tot atâtea moduri de activitate juridică.

Cât priveşte funcţia administrativă, autorul menţionează că această constă în a asigura funcţionarea continuă şi regulată a serviciilor publice administrative, care constituie, în totalitatea lor, administraţia unui stat.[1)]

Această funcţiune, în optica autorului, se asigură atât prin săvârşirea de acte juridice, cât şi prin săvârşirea de acte materiale, adică prestări de servicii şi efectuări de lucrări, acestea din urmă calificate „fenomene de realizare a dreptului".

Cât priveşte relaţia executiv-administrativ, autorul menţionează că funcţiunea executivă nu coincide, în toate cazurile, cu activitatea administraţiei, deoarece administraţia este învestită uneori cu o **putere discreţionară**, când în exerciţiul acestei activităţi nu se aplică nici o lege.[2)]

95. În consecinţă, **funcţiunea administrativă** este definită ca fiind acea funcţiune a statului care constă în săvârşirea de acte juridice cu caracter individual şi concret, respectiv în acte şi operaţiuni materiale necesare funcţionării serviciilor publice administrative.[3)]

Înainte de orice se poate constata cu uşurinţă că se explică funcţia administrativă, în final, prin referire la conceptul de serviciu public administrativ.

Constantin Rarincescu face, de asemenea, o distincţie între **criteriul material** (conţinut) şi **criteriul formal-organic**, în ceea ce priveşte funcţiile statului. Pe această linie de idei, subliniază că sunt acte care, din punct de vedere organic, ne apar ca fiind legi, deoarece emană de la puterea legiuitoare a statului, dar din punct de vedere al conţinutului (criteriul material) ne apar ca acte administrative, întrucât prin ele nu se elaborează reguli juridice generale şi impersonale, ci măsuri cu caracter concret şi individual, ca în cazul oricărui act administrativ. Se exemplifică, ţinându-se seama de concepţia din doctrina vremii, prin legile bugetare, legile de acordare a recompenselor naţionale, legile de autorizare a împrumuturilor etc. Invers, există acte care, din punct de vedere formal-organic, se prezintă ca acte administrative, deoarece sunt emise de autorităţi ale administraţiei publice, iar din punct de vedere al conţinutului (criteriul material) apar ca acte asemănătoare legilor, cuprinzând dispoziţii generale şi obligatorii. Se exemplifică prin regulamente.

[1)] Deşi autorul nu o spune expres, cel puţin în «Cuvântul Premergator» la ediţia a II-a, lucrarea este şi un profund demers de drept comparat, fiind influenţată atât de doctrina franceză, cât şi de doctrina germană a timpului, precizând că prima ediţie a fost publicată în 1926. Autorul, cu modestie, afirmă că lucrarea, rezultat al unor lungi cercetări, încearcă să înfăţişeze „în întregul său sistemul de contencios administrativ român, aşa cum s-a format ca produs al evoluţiei istorice, şi aşa cum se desprinde din analiza dreptului nostru pozitiv actualmente în vigoare", dar chiar «Cuvântul Premergator», unde apare aceasta afirmaţie, are un Motto din Pascal, iar primii autori citaţi, în ordine, sunt: L. Duguit, G. Jéze, R. Bonnard (din şcoala franceză) şi, respectiv, A. Merkl şi N. Kelsen (din şcoala germană). Din cele 43 de tratate, manuale şi monografii citate, doar 15 aparţin autorilor români, alături de autorii francezi şi germani fiind citaţi şi autori italieni, între care O. Ranelleti şi V. Cino.

[2)] *C. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. Universala Alcalay Co., Bucureşti, 1937, p. 19.

[3)] Idem.

Nu mai puţin se subliniază că în dreptul pozitiv se întrebuinţează noţiunea de lege, de act administrativ sau de act jurisdicţional, cu deosebire din punct de vedere al criteriului formal. Aceste acte sunt considerate, ca atare, numai după organele de la care emană. În această ordine de idei, se precizează că instanţele de contencios administrativ se declară competente numai pentru actele administrative ce emană de la autorităţile administrative ale statului. „Criteriul formal acoperă şi prevalează asupra celui material"[1].

5. Concepţia lui Marin Văraru[2]

96. Marin Văraru, cu studii, inclusiv doctoratul, în Franţa, a elaborat o lucrare de drept administrativ care, deşi în liniile sale de forţă este ancorată în tezele celor doi magiştri, Negulescu şi Teodorescu, mai ales în cele ale lui Teodorescu, cuprinde unele note de originalitate care ne-au determinat să o reţinem în enumerarea de faţă.

Demersul teoretic al autorului se înscrie pe următoarele coordonate: 1) condiţia *sine qua non* a convieţuirii sociale este supunerea minorităţii voinţei majorităţii, adică interesul particular trebuie să cedeze interesului general; 2) organul care veghează în numele naţiunii în mod permanent la conservarea şi progresul ei, putând sa ia orice măsuri pentru atingerea acestui scop, este statul, care „personifică însăşi naţiunea pe care o reprezintă"; 3) convieţuirea şi progresul social nu ar fi posibile fără o funcţiune administrativă, caracteristică tuturor activităţilor omeneşti, grupărilor omeneşti de orice fel (civile, politice, comerciale), oricăror grupări de indivizi (sate, oraşe, naţiuni), oricărei adunări sau asociaţii spontane sau durabile; 4) funcţiunea administrativă este în raport direct proporţional cu ordinea publică şi liniştea generală, ordinea publică însemnând „un minim de organizare dat unei societăţi pentru garantarea convieţuirii şi a progresului, în general"; 5) stabilitatea şi conservarea ordinii publice reclamă o activitate permanentă din partea unor servicii şi a unor grupări de indivizi „care alcătuiesc laolaltă regimul de stat"; 6) regimul de stat nu s-a putut concepe, menţine şi dezvolta decât graţie unei puteri proprii, la dispoziţia şefului statului, numită **forţă publică**, prin care „trebuie să înţelegem, pe lângă forţa armată, şi forţa civilă de administraţie şi poliţie".[3]

---

[1] *C. Rarincescu*, op. cit., p. 23. Cu toate aceste precizări şi nuanţări din consideraţiile lui Constantin Rarincescu, publicate pentru prima dată în 1926, cum s-a arătat, se desprinde clar ideea că între cele «trei puteri» nu sunt graniţe de netrecut, că autorităţi dintr-o «putere» săvârşesc acte specifice altei «puteri» sau, altfel spus, altei categorii de «autorităţi» ori «organe» de stat. Este aici un filon doctrinar care nu numai că n-a fost abandonat după intrarea în vigoare a Constituţiei din 1948, dar autorii au încercat să-l dezvolte, să-i dea un sens şi în acele condiţii politico-constituţionale, cum se va arăta, preocupări doctrinare care nu sunt abandonate nici la ora actuală, în condiţiile Constituţiei din 1991. Semnificativă este, în acest sens, opinia Prof. T. Drăganu: „Dar, atunci când se consideră că, plecând de la forma principală de activitate prin care participă la exercitarea puterii de stat, organele acestuia pot fi clasificate în: legislative, executive şi judecătoreşti, nu se urmăreşte să se afirme că organele aparţinând uneia dintre aceste categorii nu ar putea primi, prin Constituţie sau legi, unele atribuţii ce se realizează prin metode şi proceduri care nu sunt specifice pentru activitatea principală în vederea îndeplinirii căreia au fost create" (*T. Drăganu*, op. cit., p. 17). Este vorba de opinii care s-au exprimat, anterior revizuirii din 2003, în condiţiile în care Constituţia nu consacra expres principiul «separaţiei şi echilibrului puterilor».

[2] *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Socec, Bucureşti, 1928.

[3] Idem, p. 18, unde se citează în acelaşi sens W. Wilson cu studiul L'Etat din 1902, reţinându-se următorul citat: „Statul nu este altceva decât un grup social în care oarecare indivizi, deţinătorii unei forţe, l-au monopolizat şi l-au organizat. În ultima analiză, guvernarea este forţa organizată". M. Văraru, de altfel, explica această forţă organizată prin stravechea idee de *imperium* din dreptul public roman, care, după cum se ştie, cuprindea, pe de o parte, *auspiciul* = dreptul de a consulta voinţa zeilor, iar pe de altă parte, *coercitiu* = dreptul de a aresta pe infractori şi a-i condamna la pedepse penale.

În virtutea acestui raţionament, se precizează că practica administrativă în toate ţările a dovedit că statul are două feluri de atribuţii: atribuţii esenţiale şi atribuţii facultative, căutând a explica această departajare prin existenţa prerogativelor esenţiale ale statului şi, respectiv, a celor facultative, după cum acestea presupun emiterea de **acte de autoritate** sau de **acte patrimoniale**. De fapt, aici se încearcă o explicaţie a personalităţii statului şi, implicit, a actelor pe care acesta le emite, M. Văraru achiesând la teza lui Paul Negulescu, după care statul are o singură personalitate, dar face două feluri de acte: acte de autoritate şi acte patrimoniale. Se pretinde că numai în felul acesta se poate explica continuitatea statului, datoriile unui guvern fiind obligatorii pentru alt guvern, „căci guvernul care a căzut nu s-a angajat pe el, ci statul, persoana morală".[1)]

97. Autorul clasifică **organele** statului în **deliberative** (Parlamentul şi justiţia) şi **executive** (regele şi miniştrii), clasificare ce ar avea fundamentul atât în Constituţia din 1866, cât şi în cea din 1923. Se constată, astfel, că ambele Constituţii deleagă exerciţiul suveranităţii puterii legislative şi judecătoreşti şi încredinţează suveranitatea executivă regelui. Se arată că folosirea de către legiuitorul constituant a celor două expresii nu este întâmplătoare, în cazul şefului puterii executive nu s-a folosit verbul a delega pentru că „nu se deleagă numai exerciţiul, ci se încredinţează însăşi posesiunea suveranităţii", ceea ce îi permite regelui să transmită această posesiune succesorilor săi. Tocmai de aceea, în art. 92 al Constituţiei din 1923 se preciza că exerciţiul puterii executive este dat Guvernului, naţiunea română păstrându-şi numai nuda proprietate a suveranităţii executive.[2)]

Acest autor, remarcând - în consonanţă cu întreaga doctrina de drept public a vremii – că prin Constituţia din 1923 se consacră, pe de o parte, principiul independenţei puterilor, iar pe de altă parte, principiul colaborării dintre puteri, ajunge la concluzia că întreaga administraţie publică se înfăptuieşte prin mijlocirea serviciilor publice. Cât priveşte numărul serviciilor publice, se precizează că acesta este într-un raport direct proporţional cu gradul de civilizaţie şi într-un raport invers proporţional cu iniţiativa particulară, sintetizându-se concepţia dominantă a doctrinei franceze din perioada respectivă. Pe această linie de idei, se susţine că statul modern

---

[1)] *M. Văraru*, op. cit., p. 69. Teza «unicităţii personalităţii statului» în dreptul public este susţinută la francezi de Esmein, Michoud, Ripert, iar la noi de Negulescu şi Teodorescu, care au precizat că de la început statul a fost subiect de drept, din toate timpurile el a exercitat toate drepturile, fie patrimoniale, fie de autoritate publică. După alţi autori, între care Hauriou (Précis de droit administratif, VIIIème éd.) statul are două personalităţi, şi anume: în privinţa gestionării bunurilor are o personalitate identică cu cea a persoanelor fizice, iar în ceea ce priveşte actele de autoritate, are o personalitate de drept public. În fine, după alţi autori de drept public şi, îndeosebi, după Berthélémy, pentru exercitarea dreptului de putere publică (dreptul de a comanda, dreptul de a impune impozit, dreptul de a supune la constrângere pe locuitori) nu e nevoie ca statul să fie persoană morală, deoarece o exercită ca autoritate. La aceste aspecte vom reveni într-un alt capitol al lucrării noastre, remarcăm, acum, faptul că varietatea de opinii din doctrina interbelică, menţionată mai sus, nu a putut să rămână fără consecinţe în ceea ce priveşte evoluţia doctrinei după cel de-al doilea război mondial, inclusiv în ţările din estul Europei, între care, evident şi România, chiar dacă orientările de principiu au fost diferite. Se poate constata cu uşurinţă că întreaga dispută din literatura juridică românească, din perioada 1948-1989, cu privire la dubla calitate a statului, proprietar (şi, de aici, existenţa unui drept de proprietate şi a altor drepturi reale) şi detentor al suveranităţii, nu reprezintă altceva decât o reiterare, în alte condiţii istorice şi în alt cadru constituţional, a disputelor din perioada interbelică menţionată mai sus. (Vezi, pentru alte precizări, *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei. Organizarea administraţiei de stat, Tipografia Universităţii Bucureşti, 1983, p. 61-66 şi 200-201).

[2)] *M. Văraru*, op. cit., p. 56 şi 72-80.

s-ar putea defini foarte bine ca o „vastă cooperativă a tuturor serviciilor publice create, întreţinute şi controlate de guvernanţi, în interesul statului şi indivizilor"[1], serviciul public fiind înţeles ca o activitate creată pentru satisfacerea unor interese colective şi care se realizează după procedura specială a dreptului public, la nevoie cu concursul **forţei publice**.

98. În felul acesta, după ce se afirmă că puterea executivă în stare statică se studiază de dreptul constituţional, se reţine că dreptul administrativ studiază puterea executivă „în funcţiune, adică ca administraţie în stare normală şi în momente de criza".[2]

În concluzie, autorul înţelege **administraţia** ca fiind **o formă de manifestare a puterii executive**. Referindu-se la cele trei puteri, se reţine că fiecare se realizează prin acte juridice specifice. Astfel, puterea executivă, prin acte administrative, puterea legislativă, prin acte legislative şi cea judecătorească, prin acte judiciare, iar actele administrative, în spiritul doctrinei vremii, sunt clasificate în **acte de autoritate şi acte de gestiune**, una din categoriile actelor de autoritate formând-o actele de guvernământ.

1.6. Concepţia Prof. E.D. Tarangul

99. Profesorul Tarangul, fost decan al Facultăţii de Drept din Cluj, ne-a lăsat un ultim tratat de drept administrativ, elaborat în acelaşi filon al concepţiilor ce s-au fundamentat pe Constituţia din 1866 şi pe cea din 1923, deşi a fost scris în anul 1943, când România, după cum se ştie, nu mai avea Constituţie.

Autorul, în spiritul lucrărilor citate deja, al concepţiei, am spune, tradiţionale în dreptul public românesc, operează cu noţiunea de funcţie a statului, făcând cunoscuta distincţie din punct de vedere formal şi din punct de vedere material, importantă, în opinia sa, nu numai sub aspect teoretic, dar şi sub aspect practic.[3]

Interesant este de subliniat că, deşi se recunoaşte că actele administrative pot fi făcute şi de alte autorităţi publice decât cele ale administraţiei publice (criteriul material), când se analizează, însă, regimul juridic al actelor administrative, se au în vedere numai actele administrative care emană de la autorităţile administrative, inclusiv cele cu caracter reglementar[4]. Este de reţinut că nici acest autor nu analizează actele administrative ale Parlamentului sau ale autorităţilor judecătoreşti, deşi nu le contestă existenţa.

În optica sa, dreptul administrativ ar avea ca obiect organizarea autorităţilor administrative şi funcţionarea serviciilor publice administrative, la baza sa aflându-se, deci, principiul interesului general şi noţiunea de serviciu public.[5]

§ 2. Teze elaborate pe baza Constituţiilor din 1948, 1952 şi 1965

100. Noţiunea de administraţie de stat în literatura juridică din această perioadă este folosită spre a desemna una din formele fundamentale de activitate ale statului, respectiv de realizare a puterii de stat.[6]

---

[1] Idem, p. 92.

[2] Ibidem, p. 181.

[3] *E. D. Tarangul*, op. cit., p. 49.

[4] Idem, p. 443.

[5] Ibidem, p. 54-56.

[6] A se vedea asupra conceptului de putere de stat în optica doctrinei din această perioadă: *M. Lepădătescu*, Sistemul organelor statului în R.S. România, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1966, p. 64 şi urm.

Cum s-a amintit deja, au existat ample discuţii cu privire la această noţiune (notele conţinutului, delimitarea sferei, identificarea trăsăturilor, stabilirea naturii, stabilirea regulilor juridice ce le conţine, fundamentarea formelor juridice prin care se realizează etc). Cu toată diversitatea de opinii, ţinând seama de elementele fundamentale comune mai multor autori, am identificat patru orientări teoretice principale (dintre acestea, două le-am considerat adevărate şcoli ale dreptului public românesc din acea etapa istorică): 1) Şcoala de Drept constituţional şi administrativ de la Facultatea de Drept din Cluj; 2) Şcoala de Drept constituţional şi administrativ de la Facultatea de Drept din Bucureşti; 3) Teza Sectorului de Drept constituţional şi administrativ din cadrul Institutului de Cercetări Juridice din Bucureşti şi 4) Teza dublului caracter (politic şi juridic) al administraţiei de stat.[1)]

2.1. Teza neconcordanţei (Şcoala de la Cluj)

101. Teza Şcolii de la Cluj, fundamentată de Prof. Tudor Drăganu[2)], este teza neconcordanţei, deoarece toţi adepţii acestei orientări teoretice susţin[3)] că nu există o corespondenţă perfectă între formele fundamentale de activitate ale statului şi categoriile sale de organe.

Pe această linie de idei, se sublinia, adevărat, în formulări diferite, că administraţia de stat sau activitatea executivă este îndeplinită, în principal, de organele administraţiei de stat şi în subsidiar, în măsura necesară realizării activităţilor lor principale, de alte organe ale statului (organele judecătoreşti, organele procuraturii). Spre a fi mai expliciţi, unii autori operează cu două sensuri ale noţiunii de administraţie de stat: a) sensul formal-organic şi b) sensul material-funcţional. Primul, pentru a evoca existenţa unor organisme constituite pe baza legii, care au de îndeplinit anumite activităţi ce sunt prevăzute în legi. Secundul, pentru a desemna un anumit tip de activitate fundamentală a statului, precizând că între acestea nu există suprapunere, deoarece activităţi specifice administraţiei de stat realizează şi organe ale statului care nu au caracter de organe ale administraţiei de stat; sensul material-funcţional este mai larg decât cel formal-organic.[4)] De fapt, s-au reluat teze din literatura interbelică, prezentate, însă, prin altă terminologie, cum am anticipat într-o notă anterioară.

Autorii de drept administrativ, adepţi ai acestei viziuni teoretice, se deosebesc între ei atunci când procedează la identificarea notelor conţinutului noţiunii de administraţie de stat, respectiv a trăsăturilor caracteristice.[5)]

[1)] *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, T.U.B., 1986, p. 26.

[2)] *T. Drăganu*, Formele de activitate ale organelor statului socialist român, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1965, p. 64 şi urm.

[3)] Vezi, în ordinea cronologică a ultimelor lucrări consacrate acestei probleme: *I. Iovănaş*, p. 10 şi urm.; *I. Deleanu*, Drept constituţional. Tratat elementar, 1980, p. 369-372; *Al. Negoiţă*, p. 5 şi urm.; *I. Santai*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, note de curs (litografiat), Sibiu, 1981, p. 1-2; *I. Muraru*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1982, p. 146.

[4)] *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 56, *I. Santai*, op. cit., p. 12.

[5)] Aşa, de exemplu, *I. Iovănaş* în op. cit., p. 10-11 definea administraţia de stat ca fiind „forma fundamentală de activitate a statului, care constă în organizarea executării şi executarea în concret a legilor şi celorlalte acte emise de toate organele statului socialist, în cadrul principiului organizatoric al centralismului democratic", desprinzând din această definiţie următoarele trei trăsături ale administraţiei de stat: a) este o activitate organizatorică, de conducere tehnico-aplicativă; b) este o activitate de executare în concret a legilor şi celorlalte acte ale organelor statului, motiv pentru care se înfăptuieşte „atât prin acte juridice de

Sunt de subliniat, totuşi, două trăsături comune ale opiniilor citate: a) administraţia de stat este o formă fundamentală de activitate a statului (şi nu o formă fundamentală de realizare a puterii de stat); b) se realizează atât prin acte juridice de putere, cât şi prin acte juridice civile, ori prin fapte materiale.

Această delimitare lasă să se înţeleagă că este vorba, în fond, de o revenire, sub un alt aspect, la teza de mult depăşită, după care administraţia de stat cuprinde activităţi cu caracter de dispoziţie şi cu caracter de execuţie.[1)]

2.2. Teza concordanţei (Şcoala de la Bucureşti)

102. Opinia tradiţională a Şcolii (de Drept constituţional şi Drept administrativ) de la Facultatea de Drept din Bucureşti, ce mai poate fi denumită şi opinia deplinei concordanţe, are ca principali susţinători pe Prof. Mircea Lepădătescu, Prof. Romulus Ionescu, Prof. Nistor Prisca, precum şi pe Vladimir Rusu.[2)]

Pentru început, se cuvine să amintim că, în spiritul acestui curent de gândire, pentru desemnarea genului proxim al administraţiei de stat trebuia utilizată expresia: „forma fundamentală de realizare a puterii de stat" şi nu expresia „forma fundamentală de activitate a statului". Această terminologie, departe de a fi privită ca un capriciu al spiritului polemic, un artificiu al limbajului ştiinţific, se dorea a fi un argument de fond.

Astfel, Prof. R. Ionescu pleca de la premisa că activitatea statului, în general, este o activitate juridică, activitate ce este îndeplinită în principal prin realizarea puterii de stat, „deoarece organele statului acţionează în favoarea tuturor celor ce muncesc, statul fiind cel mai important instrument al acestora pentru construirea socialismului şi comunismului".[3)] De

---

putere, cât şi prin acte juridice civile şi fapte materiale"; c) este înfăptuită în principal de organele administraţiei de stat; autorul la rândul său, înţelegea administraţia de stat ca fiind „activitatea fundamentală a statului socialist, prin care se realizează politica partidului şi statului, prin organizarea executării şi executarea în concret a legii, prin activităţi cu caracter dispozitiv şi activităţi cu caracter de prescripţie, activitate fundamentală pe care o realizează organele administraţiei de stat în principal, precum şi celelalte organe ale statului, în mod subsidiar şi în măsura în care legea prevede această realizare" (*Al. Negoiţă*, op. cit., p. 17). Autorul a fost totodată de părere că administraţia de stat, atât sub aspectul prescripţiei, cât şi al dispoziţiei, cuprindea în sfera sa şi executarea unor contracte ori îndeplinirea unor fapte materiale, precizând că actelor juridice contractuale li se aplică alte regimuri juridice (civil, al muncii, economic), decât cel administrativ (*Al. Negoiţă*, op. cit., p. 11 şi nota nr. 7, p. 13).

Se cuvine a menţiona că teza contractelor administrative, cu puţine excepţii, între care Valentina Gilescu, nu a fost împărtăşită în doctrina vremii nici de autorii de drept administrativ, nici de cei de drept civil, rezerve exprimându-se şi în doctrina elaborată pe baza Constituţiei din 1991. Ne întrebăm dacă asemenea rezerve se vor menţine şi în condiţiile legislaţiei actuale, referindu-ne, în special, la Legea nr. 554/2004, Legea contenciosului administrativ, care nu numai că foloseşte expres noţiunea de contract administrativ, dar precizează şi la ce contracte se referă, dând în competenţa instanţelor de contencios administrativ soluţionarea litigiilor legate de încheierea, executarea sau încetarea acestor contracte. Rămâne de văzut dacă o asemenea reglementare va rezista.

[1)] Vezi, pentru critica acestei concepţii, *R. Ionescu*, op. cit., p. 8-10.

[2)] *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 64-69, 129-138, 223-233, 313-323; *R. Ionescu*, op. cit., p. 3 şi urm.; *N. Prisca*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică, 1977, p. 286-290; *V. Rusu*, Corelaţia dintre formele fundamentale ale activităţii de stat şi categoriile fundamentale de organe ale statului, în R.R.D., nr. 3/1968, p. 48 şi urm.

[3)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 5. Se înţelege că referirea la „construirea socialismului şi comunismului" era «tributul» care trebuia plătit în acel regim politic de autori; erau formule ideologice obligatorii, altfel nu apărea nici o lucrare juridică. Dacă asemenea formulări nu erau în manuscris, le punea, oricum, cenzura.

fapt, acest autor nici nu mai recurgea la precizarea „forma fundamentală de realizare a puterii de stat", ci mai simplu, se mulţumea doar cu expresia „forma de realizare a puterii de stat". Se arăta că fiecare din aceste forme nu este numai o activitate juridică, ci şi o parte a activităţii statului, prin care se realizează puterea de stat.[1] Se lăsa să se înţeleagă că folosirea terminologiei „forma de realizare a puterii de stat" evocă, implicit, şi faptul că este vorba de o parte (formă) a activităţii juridice a statului. Poate acesta este motivul major care l-a determinat pe Prof. M. Lepădătescu să folosească alternativ, uneori cu aceeaşi semnificaţie, atât expresia referitoare la stat, cât şi cea care făcea referire la realizarea puterii de stat. Edificator este următorul pasaj: „Este neîndoielnic că, în practică, nu se poate identifica existenţa puterii de stat, altfel decât în activitatea organelor statului, fiecare organ al statului fiind o formă organizatorică în care oamenii muncii de la oraşe şi sate realizează puterea de stat".[2]

Concepţia acestei şcoli este axată pe ideea existenţei unei concordanţe perfecte între formele fundamentale de realizare a puterii de stat şi categoriile de organe reglementate de către Constituţie, în sensul că fiecare formă este îndeplinită numai de o anumita categorie de organe.[3]

Această poziţie comună nu înseamnă, însă, şi o identitate de opinii cu privire la definirea administraţiei de stat, dimpotrivă, fiecare definiţie poartă în sine elementele specifice gândirii autorului ei, deosebirile fiind atât de formulare, cât, mai ales, de conţinut.[4]

2.3. Teza Institutului de Cercetări Juridice

103. Opinia tradiţională a Institutului de Cercetări Juridice, legată îndeosebi de preocupările ştiinţifice ale lui Ion Vîntu şi Mircea Anghene, şi conturată, în special, în monografia Organele administraţiei de stat în Republică Socialistă România, este opinia celor două sensuri ale administraţiei de stat (larg şi restrâns).

Astfel, se arăta că administraţia de stat, caracterizată prin sfera larga a sarcinilor ce-i revin, prin participanţii la înfăptuirea ei, prin formele în care se realizează, prin metodele ce le foloseşte şi prin eficienţa ei socială, putea fi definită ca „activitate ce se desfăşoară pentru îndeplinirea în mod practic şi concret a funcţiilor statului şi a sarcinilor organelor administraţiei de stat". În acest sens, se pretindea că administraţia de stat se deosebeşte de activitatea executivă, care se îndeplineşte de organele administraţiei de stat (organele executive), motiv pentru care „administraţia de stat, în sens larg", ar face obiectul ştiinţei administraţiei, pe când „activitatea executivă este reglementată de norme de drept administrativ"[5].

---

[1] Idem, p. 6.

[2] *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 130.

[3] Elocventă ni se pare, în acest sens, următoarea precizare a Prof. M. Lepădătescu: „Puterea de stat, deşi unică, nu se realizează şi nici nu se poate realiza în acelaşi mod. Rezultatul realizării puterii de stat fiind conducerea prin stat a societăţii, este cât se poate de clar că, datorită multiplicităţii, complexităţii şi diversităţii problemelor pe care această conducere le ridică, ea nu se poate înfăptui într-o unică formă de realizare a puterii de stat, există o pluralitate de forme de activitate a statului şi, corespunzător, o pluralitate de categorii de organe ale statului, categorii de organe care, prin structura şi organizarea lor, sunt capabile să îndeplinească, fiecare în parte, forma de realizare a puterii de stat, forma de activitate a statului pentru care au fost create" (*M. Lepădătescu*, op. cit., p. 129).

[4] Vezi, pentru o analiză comparativă a opiniilor exprimate de principalii autori (N. Prisca, M. Lepădătescu, R. Ionescu), *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, op. cit., 1986, p. 12-13.

[5] *I. Vântu, M. Anghene, M. Straoanu*, Organele administraţiei de stat în Republica Socialistă România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1971, p. 13.

Această administrație, în înțeles larg, era înfăptuită, în optica autorilor, de toate „organele statului prin acte proprii, precum și, în anumite condiții, de organizații obștești"[1].

Cât privește conținutul administrației de stat, se susținea că aceasta este o activitate de organizare, îndrumare, coordonare și control din partea organelor executive a activității tuturor participanților la înfăptuirea ei (organe de stat și organizații obștești), elemente care se îmbină într-o unitate dialectică cu cele care formează așa-zisa activitate executivă, care, ca orice formă fundamentală de activitate a statului, poate fi îndeplinită numai de o anumită categorie de organe, în speță organele administrative, fără să se includă în sfera lor întreprinderile și instituțiile[2].

Referitor la formele prin care se înfăptuiește administrația de stat, se admiteau atât operațiile materiale-tehnice, cât și actele juridice (care erau nu numai acte administrative, ci și acte de drept civil, de drept al muncii etc.).

Activitatea executivă, înțeleasă ca una din formele fundamentale de activitate, îndeplinită de o anumită categorie de organe de stat, în scopul realizării puterii de stat, anume de organele executive ale puterii de stat, cuprindea, după aceşti autori, ca elemente constitutive inseparabile, atât dispoziția, cât și execuția.[3]

Întreprinderile și instituțiile, cum s-a arătat, nu erau incluse în categoria organelor administrației de stat (executive), subliniindu-se că fiecare din acestea, în parte, desfășoară o activitate fundamentală de stat specifică; organizațiile economice și întreprinderile înfăptuiesc așa-numita activitate direct productivă, prin administrarea directă a bunurilor ce le sunt repartizate din fondul proprietății sociale, iar instituțiile de stat înfăptuiesc activitatea social-culturală.[4]

2.4. Teza dublei naturi a administrației de stat

104. Opinia dublei naturi (juridică și politică) a administrației de stat aparține Prof. Valentina Gilescu, fiind exprimată de autoare într-o lucrare din 1974[5]. Reținem, în sinteză, elementele definitorii ale acestui punct de vedere, rămas singular în literatura noastră de specialitate.

Se pleca de la constatarea că nu toate relațiile sociale care se stabilesc în administrația de stat sunt reglementate de dreptul administrativ: „obiectul dreptului administrativ nu se suprapune până la coincidență cu obiectul administrației de stat, mai întâi pentru simplul motiv că nu toate relațiile sociale care se stabilesc în administrația de stat sunt reglementate de norme juridice". Spre a fi mai clară în afirmația sa, autoarea nu scăpa din vedere să

---

[1] Se cereau, în acest sens, următoarele trei condiții: a) organizația obștească să fie împuternicită prin lege ca să exercite atribuții transmise de la organele administrației de stat sau care sunt de esența activității administrative; b) aceste atribuții să fie exercitate exclusiv de organizația obștească sau în paralel cu organele administrației de stat; c) să se recunoască prin lege (sau corespunzător prevederilor ei) actelor emise de organizația obștească în exercitarea acestor atribuții „o eficiență juridică asemănătoare aceleia a actelor administrative" (Idem, p. 16).

[2] Ibidem, p. 14.

[3] În orice act juridic al oricărui organ al administrației de stat vom regăsi ambele elemente „acestea constituind, în unitatea lor, forma specifică în care organul executiv realizează puterea de stat și funcțiile statului, prin executarea legii, spre deosebire de alte categorii de organe de stat, care aplică legea sau realizează prevederile ei în alte forme de activitate".

[4] *I. Vântu, M. Anghene, M. Straoanu*, op. cit., p. 19.

[5] *Valentina Gilescu*, Drept administrativ. Partea introductivă, vol. I, C.M.U.B., 1974, p. 8 și urm.

precizeze că administraţia de stat, ca forma fundamentală de activitate a statului, nu este numai o activitate juridică, ci şi politică.

Autoarea spunea un mare adevăr, teza legării administraţiei de stat de politică este, am putea spune, o constantă a fenomenului administrativ „statul", din antichitate şi până în zilele noastre. Problema este, însă, a modului în care se face această legătură, care este semnificaţia şi mai ales implicaţiile legăturii dintre politic şi administraţie, până unde merge elementul politic, care, într-o societate democratică, bazată pe pluralism, este variabil, şi unde începe elementul tehnic-profesional care, logic, ar trebui să aibă continuitate. Regimul politic anterior, când Prof. Valentina Gilescu făcea aceste afirmaţii, pe fondul principiului partidului unic, care evident era şi permanentul partid conducător, a promovat, ca teză oficială, ideea după care şi funcţionarii administrativi, ca de altfel şi magistraţii trebuiau sa fie membri de partid, mai mult, activişti de partid. Nu exista organ al administraţiei de stat, de la primărie până la Guvern, în care să nu fie prezente în organizaţii de bază ale P.C.R., iar liderii acestor organizaţii, prin lege, făceau parte, de drept, din conducerea colectivă a organului respectiv. În plan teritorial, de pildă la nivel judeţean, Preşedintele comitetului executiv, potrivit legii (Legea nr. 57/1968), era tocmai liderul organizaţiei judeţene de partid etc.

Schimbarea regimului politic, adoptarea noii Constituţii, în 1991, care chiar în art. 1 consacra pluralismul politic, ca valoare supremă şi garantată în statul român, nu înseamnă că teza Prof. Valentina Gilescu a devenit desuetă, dimpotrivă, ea a devenit mai actuală ca oricând, acum impulsuri şi presiuni de ordin politic asupra funcţionarului se fac nu numai din partea unui partid, ci a mai multora. De aici, necesitatea delimitării unor servicii publice ai căror funcţionari nu se pot înscrie în partide politice, necesitatea unui regim profesional care să consacre dreptul la carieră al funcţionarilor publici din administraţie, delimitându-se, clar, această categorie de funcţionari de funcţionarii politici şi stabilindu-se, totodată, regimul răspunderii şefilor marilor servicii publice (miniştrii etc.) care sunt, prin excelenţă, oameni politici (legea responsabilităţii ministeriale), probleme la care vom reveni pe larg, inclusiv cu propuneri de *lege ferenda* în această lucrare[1)].

[1)] Relaţia dintre politic şi juridic (profesional) în administraţia publică este veche şi mereu actuală. Cu toate că se pretinde mai peste tot în sistemele administrative naţionale, urmare a principiilor constituţionale şi legale existente, că funcţiile se ocupă pe criteriul meritului, prin concurs, se practică atribuirea de funcţii pe criterii politice, fiind o modalitate de răsplătire a loialităţii, a sprijinului, mai ales financiar, acordat partidului (partidelor) de la putere. Când facem această afirmaţie nu vizăm numai funcţiile din «administraţia externă», cu rang diplomatic, ci şi funcţiile din administraţia internă. La noi, în legislatura 2000-2004 se poate spune, pe fondul armonizării legislaţiei cu acquis-ul comunitar, s-au făcut unii paşi pe linia transformării unor funcţii politice în funcţii de carieră (ex. funcţia de prefect), dar se pare că echipa guvernamentală instalată după alegerile din noiembrie 2004 revine la practica «ancestrală» a numirilor pe criterii politice, în afara competiţiei, a concursului, fiind suficient să amintim Ordonanţa de urgenţă nr. 10/2005 cu privire la funcţiile specifice „Cabinetului demnitarului". Este un alt exemplu de politicianism sănătos de Dâmboviţa, probabil integrarea în Uniunea Europeamă va reprezenta «leacul» definitiv pentru această boală, care riscă să devină cronică, a clasei politice româneşti. Cum se schimbă Guvernul, la noi, se schimbă prefecţii şi apoi începe o «vânătoare de vrăjitoare» pentru schimbarea până şi a portarului de la grădiniţa comunei.

Când vom învăţa şi noi că alegerile schimbă numai pe cei aleşi şi, eventual, pe funcţionarii politici numiţi pe perioada mandatului celui ales, nu şi funcţionarii de carieră. Principiul fundamental în Occident este: «Guvernele vin şi pleacă, miniştrii se schimbă, dar funcţionarii rămân». Aici, desigur, un rol important va reveni şi practicii instanţelor de contencios administrativ, care, la rândul lor, trebuie complet depolitizate.

2.5. Concluzii asupra acestei doctrine. Opinia noastră în epocă

105. În ceea ce ne priveşte, în lucrarea din 1986, am încercat să delimităm administraţia realizată de organele administrative de administraţia realizată de celelalte structuri statale (organele puterii de stat, organele judecătoreşti şi organele procuraturii), imaginând şi o expresie grafică; pe prima am evocat-o prin noţiunea **fapt administrativ scop** (fapt administrativ politico-statal), iar pe cea de-a doua prin sintagma **fapt administrativ mijloc de realizare a competenţei**[1)].

Faţă de fondul comun de idei al doctrinei din acea perioadă am reţinut următoarele note de conţinut ale administraţiei de stat, în sens de fapt administrativ politico-statal:

a) este o specie a fenomenului administrativ (cea îndeplinită de organele administraţiei de stat);

b) este o activitate de conducere a executării şi de executare efectivă (concretă) a legilor şi a actelor organelor statului, executarea concretă a legilor presupunând şi realizarea diferitelor servicii publice;

c) este o formă de realizare a puterii de stat (forma îndeplinită de organele administraţiei de stat).[2)]

Lăsăm cititorul să aprecieze eforturile doctrinarilor din perioada la care ne referim. Oricum, pentru a se putea contura o imagine asupra tezelor de fond ale dreptului administrativ, anterioare Constituţiei din 1991, mai sunt necesare unele informaţii, pe care le vom prezenta într-un capitol viitor.

106. Opiniile din dreptul public elaborate pe baza celor trei Constituţii socialiste, cum am mai afirmat anterior, reprezintă o continuare a disputelor teoretice din perioada interbelică, dar în alte condiţii legislative, determinate de un alt regim politic. Autorii au încercat să se menţină în filonul ideilor sănătoase ale dreptului public, chiar dacă erau obligaţi la compromisuri terminologice, de vreme ce unele expresii tradiţionale au fost pur şi simplu interzise, între care: separaţia puterilor, domeniu public, interes public etc. În schimb, deveniseră obligatorii expresii ca: dictatura proletariatului, rolul conducător al partidului etc. Nu mai vorbim de aberantele teze cu privire la relaţia partid-stat, la omogenizarea socială, la dispariţia treptată a statului etc. Aşa se explică şi căutările constante de termeni care să exprime mereu fondul comun de idei din doctrina tradiţională.

Nu a fost deloc simplu să menţii, în acea perioadă, ca profesor de drept public, construcţia teoretică într-o matcă riguros ştiinţifică, fără a risca să fii calificat deviator de dreapta, deviator de stânga ori neorientat ideologic etc. Nu trebuie uitat că ani de zile, după reforma învăţământului din 1948, profesorul intra la curs însoţit de un consilier sovietic[3)] şi că niciodată

[1)] *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, op. cit., p. 20.

[2)] Astfel, ne-am oprit la următoarea definiţie: Administraţia de stat este acea formă de manifestare a fenomenului administrativ, care constă în conducerea executării şi executarea efectivă a legilor, inclusiv prin realizarea de servicii publice, precum şi a celorlalte acte ale organelor de stat, îndeplinită de organele administraţiei de stat, în realizarea puterii de stat (Idem, p. 23.)

[3)] Mai precis, consilierul sovietic era însoţit de un traducător, iar misiunea acestuia constă în verificarea modului în care se făcea educaţia studenţilor în spiritul „învăţăturii lui Marx-Engels-Lenin şi Stalin", ajungându-se la *nostimade* devenite folclor de genul: profesorul de drept roman, avea câte un citat din fiecare «dascăl», pe care le ţinea în patru buzunare diferite, la începutul primei ore scotea un bileţel şi-l citea studenţilor, trecând apoi la lecţie (istoricul Romei, izvoarele dreptului, opera legislativă a lui Justinian, oamenii liberi, sclavii, familia romana, categorii de bunuri, proprietatea, obligaţii s.a.m.d.), când se încheia

nu s-a publicat ceva fără cenzură. Când s-a spus că s-a desfiinţat cenzura, în realitate s-a organizat un sistem mai diabolic (nu te mai adresai unui organ, ci colectivului din care făceai parte, spre a ne sfâşia unii pe alţii; şedinţa corpului profesoral al facultăţii, din 30 mai 1989, de blocare a unei părţi a cursului nostru, reprezintă o dovadă grăitoare în acest sens).[1)]

§ 3. Fundamentarea sferei administraţiei publice pe filozofia şi prin terminologia Constituţiei din 1991

3.1. Semnificaţiile noţiunii de autoritate publică

107. Înscriindu-se în mişcarea contemporană de idei din dreptul public, schiţată mai sus, Constituţia României din 1991, revizuită în 2003, operează cu noţiunea fundamentală de autoritate publică. Această noţiune ne apare în două mari situaţii, pe de o parte, în Titlul II, consacrat drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale, iar pe de altă parte, în Titlul III, consacrat organizării de stat, care poartă denumirea „Autorităţile publice". Spre pildă, în art. 26 se precizează că „autorităţile publice respectă şi ocrotesc(...)" iar în art. 49 se menţionează că „autorităţile publice au obligaţia să contribuie la asigurarea condiţiilor(...)".

În altă ordine de idei, este de remarcat că Titlul III - care se referă la Parlament şi Consiliul Legislativ, la Preşedintele României, Guvern, ministere şi alte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice, la autorităţile administraţiei publice locale (consiliul local, primar, consiliul judeţean, prefect), la instanţele judecătoreşti, Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii - nu epuizează sfera «autorităţilor publice» din sistemul nostru constituţional. Astfel, în Titlul II (art. 58-60) este reglementat Avocatul Poporului, în Titlul IV (art. 140) este reglementată Curtea de Conturi, iar Titlul V (art. 142-147) este consacrat Curţii Constituţionale.

Faţă de această situaţie, tragem concluzia că noţiunea de «autoritate publică» este folosită în două accepţiuni: Titlul II, consacrat drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale,

---

prima ora de la căsătoria *cu manus*, de pildă, venea obligatoriu cu al doilea citat; la începutul celei de-a doua ore de predare, urma circul cu cel de-al treilea citat, ca la sfârşitul cursului să fie cel de-al patrulea. Se înţelege că un profesor veşnic absorbit de materia sa, cum a fost C. Tomulescu şi, prin structură, un nonconformist, mereu încurca citatele, amintindu-l, în acelaşi sens, pe Marx de mai multe ori şi pe Lenin sau Stalin niciodată, atunci, bineînţeles, urmau discuţiile şi prelucrările de rigoare, la observaţia consilierului sovietic.

Nu mai vorbesc despre «vânătoarea de vrăjitoare» care era în rândul studenţilor, declanşată împotriva fiilor de «exploatatori», aşa cum de atâtea ori mi-au povestit foştii profesori (deveniţi apoi colegi), care au trăit acele cumplite vremi, mai ales obsedantul deceniu 6. Îmi povestea, de pildă, Prof. Gheorghe Gilescu că în anul dânsului s-a organizat o şedinţă pentru a-l exclude din asociaţia studenţilor pe un coleg care a ascuns ceva din trecutul părinţilor. Un alt coleg a luat cuvântul în apărare, spunând că este un om cu mari calităţi, ceea ce l-a determinat pe cel care conducea şedinţa de la «eşalonul» superior să ceară, mai întâi, „sancţionarea studentului care a putut să afirme că fiul unui duşman al poporului are calităţi".

Am scris aceste lucruri şi pentru a-i determina pe studenţii de azi să mediteze, nu cumva în organizaţiile lor să permită, vreodată, dictatul şi manipularea.

[1)] Din spirit de armonie şi din dorinta regăsirii noastre prin ceea ce înalţă fiinţa umană, mă abţin să comentez mai mult acest episod (este clar că, dacă acel regim politic n-ar fi dispărut în Decembrie 1989, eu nu-mi pierdeam numai catedra, ci şi libertatea), dar trebuie să spun, cu amărăciune, că cel care atunci semna referatul de blocare a cursului pe argumente de genul „cursul sădeşte neîncredere în sistemul politico-statal pe care-l avem" etc., şi pe care l-am apărat de furia studenţilor în ianuarie 1990, a avut multe răutăţi faţă de mine în anii următori. Cu toate acestea, l-am sprijinit şi susţinut constant pentru că, dincolo de aceste aspecte, rămâne un profesionist şi un om cinstit, cu simţul responsabilităţii funcţiei publice.

are în vedere un sens larg, desemnând orice organ cu prerogative de putere publică, indiferent dacă este prevăzut sau nu în Constituţie, pe când în Titlul III se are în vedere un sens restrâns (organele prin care se exercită clasicele funcţii ale statului), în ele reflectându-se, în spiritul doctrinei actuale, celebrul principiu al lui Montesquieu[1], consacrat expres de alin. (4) al art. 1 din Legea de revizuire a Constituţiei, din 2003, cum s-a arătat.

108. Constituţia României nu foloseşte în denumirea acestui titlu formularea tradiţională de «puterile statului», iar cu privire la Parlament, de pildă, denumirea de «putere legiuitoare», pentru simplul motiv că atât funcţiile Parlamentului, cât şi ale „executivului" sunt mai complexe.[2] Deşi nu se menţionează în mod expres, dar din substanţa reglementării – Titlul III - se deduce că Preşedintele României, Guvernul şi celelalte organe administrative menţionate formează, în sensul larg al termenului, executivul, iar instanţele judecătoreşti, Ministerul Public şi Consiliul Superior al Magistraturii formează puterea judecătorească, nominalizate de alin. (4) al art. 1.

De altfel, în art. 80 alin. (2) din Constituţie se făcea referire expresă la „puterile statului", încă prin versiunea din 1991, avându-se în vedere, în linii mari, clasica trinitate. Spunem în linii mari, deoarece acest text nu poate fi interpretat decât în consonanţă logică cu altele. De pildă, art. 123 şi art. 124 consacră principiile independenţei şi inamovibilităţii judecătorilor. Ca atare, funcţia de mediere a Preşedintelui României „între puterile statului", de care se face vorbire în art. 80 alin. (2), logic, nu poate avea ca obiect medierea unei „neînţelegeri" dintre o instanţă judecătorească şi altă autoritate publică. Oricum, conceptul de mediere este folosit în sens politic şi nu juridic.[3]

---

[1] Referindu-se la aceasta problemă, Prof. T. Drăganu apreciază că utilizarea noţiunii de «autorităţi publice» pentru desemnarea numai a celor trei categorii de organe din Titlul III reprezintă, «fără îndoială», un succes al adepţilor „principiului separaţiei puterilor statului". „Dar acest succes a fost numai parţial, aşa cum rezultă din faptul că în unele articole ale Constituţiei, noţiunea de «autorităţi publice» este utilizată într-un sens mai larg şi anume pentru a desemna toate organele statului, fără nici o distincţie (vezi art. 48)" (*T. Drăganu*, op. cit., p. 6). În ediţiile anterioare ale lucrării noastre am adus justificări pentru opţiunea Comisiei de elaborare a Proiectului de Constituţie (vezi ediţia a III-a, p. 57, nota 1 subsol), faţă de introducerea alin.(4) la art. 1, prin Legea de revizuire a Constituţiei din 2003, asemenea precizări nu mai sunt necesare. Din substanţa reglementării ce face obiectul Titlului III rezultă, fără echivoc, că este vorba de „organizarea şi funcţionarea" celor trei puteri – legislativă, executivă şi judecătorească, nominalizate de alin. (4) al art. 1 din Constituţia revizuită, aşa încât putem simplifica spunând că noţiunea de «autorităţi publice», în sens strict, evocă «cele trei puteri», iar în sens larg, orice organ public care intră sau nu în sfera acestor «puteri».

[2] Din chiar alin. (1) al art. 61 reiese un dublu rol al Parlamentului: a) de a fi organul reprezentativ suprem al poporului român; b) de a fi unica autoritate legiuitoare a ţării. Deci, Parlamentul este singura autoritate publică ce are dreptul să stabilească norme juridice primare, este singurul deţinător al „puterii legiuitoare, delegarea acesteia fiind posibilă, dar fără a afecta atributele proprietare ale celui care o deţine" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 134). Dar pe lângă această calitate, Parlamentul are o serie de prerogative care izvorăsc din calitatea sa de „organ reprezentativ suprem al poporului român", „pe care le exercită nu atât prin emiterea unor legi, cât, mai ales, prin edictarea unor hotărâri, a unor moţiuni sau a unor acte cu caracter pur politic"(idem); a se vedea, de asemenea, pentru detalii privind funcţiile statului, *M. Enache*, Funcţiile statului în lumina principiului separaţiei puterilor, în R.D.P., nr. 1-2/1996, p. 53-61.

[3] Textul integral: „Preşedintele României veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. În acest scop, Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate" (subl. ns. A.I.) are, înainte de toate, sensul unei norme constituţionale ce consacră

109. Totodată, se impune o remarcă şi anume, că funcţia de mediere între puterile statului este încredinţată de legiuitorul nostru constituant şefului statului care, tradiţional, face parte dintr-o putere, mai mult, este considerat «şeful puterii executive». Se subînţelege că atunci când exercită această funcţie, Preşedintele României nu apare în calitate de «şef al executivului», deşi această calitate reiese, fără dubii, din alte prerogative ale sale. Observăm cum expresia putere executivă, respectiv „şef al puterii executive" nu ar fi fost în măsură să evoce rolul şi funcţiile şefului statului, aşa cum sunt acestea reglementate în Constituţiile moderne.[1)]

De aici, nu trebuie înţeles că Preşedintele României este în afara executivului şi administraţiei publice. Constituţia noastră, cum vom releva în cele ce urmează, reglementează un **executiv bicefal**: şeful statului şi Guvernul.

Noţiunea de „autoritate publică", în sensul de structură organizaţională, ce este avută în vedere de Titlul III al Constituţiei, este explicată uneori şi prin referire la termenul generic de „organ", ceea ce ne determină să le considerăm echivalente, chiar dacă în doctrină şi în legislaţie se face, uneori, distincţie între „autoritate" şi „instituţie", în sens de simplu organ public[2)].

---

un arbitraj politic, menit a „evita sau aplana blocajele instituţionale", care pot surveni în exerciţiul atribuţiilor unei autorităţi publice. „În rezolvarea acestor posibile blocaje sau chiar conflicte, şeful statului se bucură de o situaţie cu totul distinctă, derivând atât din poziţia funcţiei sale, cât şi din faptul că, neputând fi membru al unui partid politic, el trebuie să se situeze pe o poziţie de neutralitate, în măsură să-i confere posibilitatea de a tranşa orice neînţelegere exclusiv prin prisma intereselor ţării" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 182).

Caracterul politic al instituţiei medierii şi nu caracterul strict juridic, apropiat ideii de judecător, reiese mult mai pregnant dacă coroborăm art. 80 alin. (2), în discuţie, cu art. 61 alin. (1). La prima vedere, Preşedintele României mediază între orice «putere statală», deci şi între «puterea legislativă» şi altă «putere». Am arătat mai sus că nu poate intra în discuţie o mediere între «puterea judecătorească», pe de o parte, şi altă «autoritate publică», pe de altă parte, din coroborarea celor două articole rezultă că Preşedintele României nu poate media nici între «puterea legislativă» şi altă putere. Aceasta, deoarece art. 61 alin. (1) califică Parlamentul drept „organ reprezentativ suprem al poporului român".

Prin urmare, supusă unei analize logico-juridice, sintagma „puterile statului" din textul alin. (2) al art. 80 se vădeşte a fi o expresie cu o semnificaţie preponderent politică decât una tehnico-juridică, aspect ce nu poate fi neglijat de ştiinţa dreptului public.

Caracterul politic al medierii la care ne referim este accentuat prin Legea de revizuire a Constituţiei, care introduce în sfera atribuţiilor Curţii Constituţionale şi „soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii" [art. 146 lit. e)] din Constituţie. Cum s-a pronunţat deja Curtea Constituţională într-o cauză, textul are în vedere încălcarea atribuţiilor specifice unei puteri de către altă putere, deci manifestări de voinţă urmate de efecte juridice, şi nu opinii politice (Decizia Curţii Constituţionale nr. 53/2005, publicată în M. Of., nr. 144 din 17 februarie 2005).

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p.189.

[2)] Aceste inovaţii legislative, dincolo de multitudinea de factori subiectivi, au la bază şi un factor obiectiv, inexistenţa unui «Cod de procedură administrativă», care ar fi contribuit la o stabilitate terminologică mai mare. Este aici o provocare, nu numai pentru legislativ, dar şi pentru şcoala actuală de drept public. Nu se poate vorbi despre un process de codificare riguros a legislaţiei, şi încă în sfera «nisipurilor mişcătoare» ale administraţiei publice, fără ca doctrina să nu ofere fundamentele ştiinţifice necesare. Se poate spune că Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", deşi n-a beneficiat, în cei peste 10 ani de la reînfiinţare, de nici o subvenţie publică, prin Revista de Drept Public mai scoate din «amorţeală» şi rutină «experţii» ministeriali care propun textele legislative miniştrilor. Despre necesitatea unor cunoştinţe în materie juridică sau administrativă, dublate de doctorate şi specializări, ale celor care sunt orientaţi de partide spre Ministerul Administraţiei şi Internelor, nu poate fi încă vorba. Ne referim, de pildă, la dezbaterea iniţiată de

Aşa, de pildă, în art. 61 alin. (1) se precizează că Parlamentul este „organul reprezentativ suprem"; în art. 79, Consiliul Legislativ este calificat drept „organ consultativ de specialitate al Parlamentului"; art. 111 alin. (1) conţine formularea: „Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice"; în art. 116 alin. (2) se utilizează atât expresia „organ de specialitate", cât şi cea de „autoritate administrativă" pentru a evoca unul şi acelaşi fenomen juridic - structurile organizaţionale centrale de competenţă specială (administraţia ministerială, în sensul larg al termenului). În art. 117 alin. (2) întâlnim expresia „organe de specialitate" pentru a evoca instituţiile, altele decât ministerele, ce pot fi înfiinţate de Guvern, respectiv de ministere în subordinea lor, cu avizul Curţii de Conturi.

110. Uneori, pentru desemnarea unor autorităţi publice din administraţie se apelează la formulări specifice, cum ar fi: „autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală" [art. 121 alin. (1)], ceea ce mai simplu poate fi spus „autorităţile administraţiei publice locale", „serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, din unităţile administrativ-teritoriale" (art. 123), care nu sunt altceva decât organe locale de specialitate ale administraţiei de stat subordonate numai ministerelor (altor organe centrale de specialitate).

În alte cazuri, fie din Titlul III, fie din alte titluri, sediul materiei consacrat unei autorităţi publice nu conţine referiri exprese nici la noţiunea de autoritate, nici la aceea de organ, dar sunt precizate sarcinile şi atribuţiile, precum şi raporturile cu alte organe de stat, de unde rezultă că ne aflăm în prezenţa tot a unui organ de stat (de exemplu art. 58-60 cu privire la Avocatul Poporului; art. 123 cu privire la Prefect; art. 140 cu privire la Curtea de Conturi; art. 142-147 cu privire la Curtea Constituţională).

O analiză atentă a terminologiei Constituţiei ne relevă faptul că niciodată nu apare expresia «autorităţi publice de stat» sau cea de «organe de stat», în schimb în art. 151 al versiunii din 1991 apărea expresia „instituţiile republicii" („Instituţiile republicii, existente la data intrării în vigoare a prezentei Constituţii, rămân în funcţiune până la constituirea celor noi", ca în versiunea din 2003 a textului să se utilizeze expresia „instituţiile prevăzute de Constituţie" [art. 155 alin. (2) din Constituţia revizuită].

Desigur, nu poate fi vorba de o scăpare. Legiuitorul constituant s-a ferit să folosească expresia «autoritate publică de stat» pentru a sublinia ideea de bază după care nu orice autoritate publică are caracter statal. Alături de stat ne apar ca persoane juridice de drept public şi unităţile administrativ-teritoriale, care au autorităţi proprii pentru a realiza administraţia publică, potrivit principiului autonomiei locale. De aici, nu trebuie înţeles că autorităţile administraţiei publice locale - şi, îndeosebi, primarii - nu îndeplinesc şi atribuţii pe linia administraţiei de stat. Oricât de mare este gradul de autonomie, anumite servicii publice, prin firea lucrurilor, nu se pot realiza decât uniform pe întreg teritoriul unui stat (de exemplu

---

R.D.P. în jurul proiectului Legii contenciosului administrativ, care s-a reflectat direct în procesul de geneză a legii (*A. Iorgovan*, op. cit.) şi la actuala dezbatere iniţiată în jurul unui ante-proiect de Cod de procedură administrativă, rezultat din munca unei Comisii coordonată de Prof. Santai (R.D.P. nr. 4/2004, p. 26-54). Se cuvine a menţiona, în acest sens, efortul Secretarului general al redacţiei, Prof. Verginia Vedinaş, care, între timp, a devenit şi senator, având posibilitatea şi de a finaliza, prin iniţiative legislative, asemenea proiecte. Să mai spună cineva că toţi autorii de drept public stau numai în biblioteci, neimplicându-se pe «baricadele» Cetăţii! Câtă lume cunoaşte că raportorul la Proiectul Constituţiei din 1923 a fost Prof. Constantin Dissescu, în calitate de parlamentar în funcţiune?

aceleaşi certificate de naştere, aceleaşi certificate de căsătorie, aceleaşi acte de identitate, aceleaşi cărţi de alegător etc.).[1)]

111. Expresia „instituţiile republicii" avea în vedere organele de stat la nivel republican, adică cele mai importante autorităţi publice care au fiinţat pe baza reglementărilor anterioare Constituţiei, cât şi cele care urmau să fie înfiinţate pe baza Constituţiei. Este de observat că textul se referea la „instituţie", adică la ansamblul reglementărilor fie preconstituţionale, fie constituţionale şi nu la denumirea unei autorităţi publice sau alteia. Indiferent de denumire, trebuia admis că legiuitorul constituant a înţeles că toate autorităţile publice la nivel republican pe care le reglementa reprezentau noi instituţii. Din acest punct de vedere şi Parlamentul, şi Preşedintele României şi Guvernul etc. erau instituţii noi. În majoritatea cazurilor, pentru punerea în aplicare a textelor Constituţiei a fost nevoie de legi organice şi de modificări corespunzătoare ale altor acte normative. Spre pildă, transformarea «procuraturii»[2)] în Ministerul Public nu a fost posibilă numai prin adoptarea legii privind organizarea judecătorească, ci şi prin modificarea corespunzătoare a Codului de procedură civilă şi a Codului de procedură penală, introducându-se trei grade de jurisdicţie şi desfiinţându-se

---

[1)] Pe această linie de idei, edificator ne apare şi următorul citat din lucrarea Prof. T. Drăganu: „Preferinţa Constituţiei din 1991 pentru noţiunea de «autoritate publică» are însă şi o altă explicaţie. Este vorba anume de faptul că această Constituţie a consacrat în mod foarte categoric principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice. Este evident, însă, că ori de câte ori autonomia locală este o realitate, organele constituite în cadrul ei se înfăţişează în mai mică măsură ca organe ale statului decât cele care ar funcţiona în cadrul unui sistem centralizat. În aceste condiţii, în masura în care lasă să se înţeleagă că autoritatea exercitată de organe descentralizate nu este întotdeauna de natură etatică" şi se desfăşoară fără impulsuri din afară, utilizarea noţiunii de «autoritate publică» poate să prezinte unele avantaje. Nu mai puţin adevărat, că o asemenea concluzie este numai parţial justificată. Aceasta pentru că, oricât de larg ar fi realizată descentralizarea într-un stat, organele locale continuă să exercite atribuţii strâns legate de funcţiile fundamentale ale statului. Nu numai că acţionează în temeiul şi în limitele unei împuterniciri conferite lor prin lege, dar ele sunt abilitate să emită pe cale unilaterală în anumite domenii acte obligatorii, susceptibile de a fi sancţionate prin constrângerea de stat" (*T. Drăganu*, op. cit., p. 7-8). Aşa se explică, după cum vom arăta la momentul potrivit, că în toată doctrina occidentală, îndeosebi cea franceză, pentru primar, de exemplu, se analizează două categorii de atribuţii: a) ca autoritate a comunităţii locale şi b) ca autoritate statală.

Transformarea, însă, a primarilor în simpli executanţi ai indicaţiilor prefectului, în numele partidului pe care-l reprezintă, aflat la guvernare, cum se întâmplă în fapt, nu de puţine ori, la noi, este însă un comportament contrar Constituţiei. Atribuţiile pe linie de stat ale autorităţilor locale alese de cetăţeni trebuie să aibă o bază legală, altfel, ordinul prefectului, ordinul ministrului sau hotărârea de Guvern pot fi atacate în contenciosul administrativ, iar baza legală, înainte de toate, este cea constituţională.

Tocmai pentru întărirea autonomiei aleşilor locali prin Legea de revizuire a Constituţiei s-a introdus şi următorul text: „Între prefecţi, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi consiliile judeţene şi preşedinţii acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare" [art. 123 alin. (4) din Constituţie].

[2)] În concepţia legiuitorului constituant din 1965, ca în întregul spaţiu de influenţă sovietică, procuratura era considerată un sistem de organe de sine stătător, având ca organ suprem pe Procurorul General, care era ales de Marea Adunare Naţională (Parlamentul de atunci). Se aprecia că organele de procuratură îndeplinesc o formă specifică de activitate a statului socialist - activitatea de asigurare a respectării legilor, cum se preciza în art. 112 al Constituţiei din 1965. Edificator pentru explicarea rolului procuraturii în acel sistem politic constituţional ni se pare următorul paragraf din tratatul Prof. I. Deleanu: „Preocuparea pentru înfăptuirea şi întărirea legalităţii socialiste a impus crearea organelor de procuratură ca organe de stat cărora le revine sarcina asigurării respectării legii pe întreg teritoriul ţării şi de către toţi subiecţii vizaţi prin dispoziţiile ei" (*I. Deleanu*, Drept constituţional, tratat elementar, 1980, p. 624).

recursul extraordinar, ceea ce a necesitat timp[1]. Este motivul pentru care Constituţia, în versiunea din 1991, îngăduia ca instituţiile existente la data intrării ei în vigoare să rămână în funcţie până la constituirea celor noi, în speţă Procuratura Generală până la constituirea Ministerului Public. Doar pentru două instituţii, **Curtea Constituţională şi Curtea de Conturi,** s-a stabilit un termen de 6 luni. Se subînţelege că autorităţile publice ce realizau marile servicii administrative (apărarea naţională, ordinea publică, siguranţa naţională etc.) funcţionau direct pe textele Constituţiei, chiar dacă nu toate aveau noi legi organice. Articolul 150 alin. (1) din versiunea 1991 a Constituţiei, după care „Legile şi toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituţii", s-a aplicat, evident, şi cu privire la marile servicii publice ale administraţiei.

La data revizuirii Constituţiei acest proces era aşezat, pe de o parte, iar pe de altă parte, Legea de revizuire nu a urmărit să vină cu „instituţii noi ale republicii" faţă de cele consacrate prin textul Constituţiei din 1991[2]. Unele „instituţii ale republicii" au fost, însă, prin Legea de revizuire a Constituţiei (ex. Consiliul Superior al Magistraturii) fundamental regândite, în primul rând sub aspectul structurii şi al modului de învestitură, ceea ce, logic, conducea la o «nouă constituire». Aşa se explică textul de principiu din art. 155 alin. (2): „Instituţiile prevăzute de Constituţie, existente la data intrării în vigoare a legii de revizuire, rămân în funcţiune până la constituirea celor noi". Acest text este întregit, însă, cu alineate speciale referitoare la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, respectiv la Curtea de Conturi.

Din interpretarea sistematică a Constituţiei rezultă, cu certitudine, că „autorităţile publice" reglementate de Titlul III, care formează „puterile statului", prevăzute de art. 1 alin. (4), pot fi evocate şi prin sintagma cu caracter general „instituţiile prevăzute de Constituţie".

De aici rezultă că, atunci când legislaţia dă sensuri specifice noţiunii de autoritate, de organ sau celei de instituţie, este de dorit să existe un text explicativ[3].

3.2. Semnificaţia sintagmei «administraţie publică»

112. Titlul III - „Autorităţile publice" cuprinde următoarele capitole: Cap. I. Parlamentul; Cap. II. Preşedintele României; Cap. III. Guvernul; Cap. IV. Raporturile Parlamentului cu Guvernul; Cap. V. Administraţia publică; Cap. VI. Autoritatea judecătorească. Această structură şi, respectiv, terminologie, ridică problema de a şti dacă administraţia publică, atât în sens

---

[1] Strict legislativ acest proces se încheie prin intrarea în vigoare a Legii nr. 59/1993, de modificare a procedurilor, inclusiv a procedurii în faţa instanţelor de contencios administrativ (publicată în M. Of., nr. 177 din 26 iulie 1993). Este vorba de procesul de implementare a noii instituţii, pentru că procedurile în faţa instanţelor judecătoreşti, în cauzele penale şi în cauzele civile, au fost în toată această perioadă într-o permanentă modificare, impunându-se adoptarea unor noi Coduri de procedură, mai ales că s-a adoptat un nou Cod penal şi este pe rolul Parlamentului adoptarea unui nou Cod civil.

[2] În art. 141 din Constituţia revizuită s-a reglementat, adevărat, Consiliul Economic şi Social, ridicându-se acest organism la nivel constituţional, dar această soluţie nu afectează filozofia Constituţiei asupra organizării statului. Această concluzie se impune şi cu privire la art. 73 alin. (3) lit. a), unde se nominalizează „Autoritatea Electorală Permanentă".

[3] Aşa, de pildă, Legea nr. 554/2004, Legea contenciosului administrativ, în art. 2 lit. b) dă definiţia noţiunii de «autoritate publică», pe care o are în vedere: „orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public".

funcţional, cât şi, mai ales, în sens organic, se circumscrie la ceea ce este cuprins în Capitolul V al Titlului III din Constituţie. În eventualitatea unui răspuns negativ, nu se ridică semne de întrebare asupra caracterului ştiinţific al terminologiei cu care se operează în Constituţie?

Sunt necesare câteva precizări preliminare.

În primul rând, ştiinţa dreptului, dintotdeauna, atunci când a făcut încadrări juridice, când a stabilit natura juridică a unei manifestări de voinţă sau, după caz, structuri organizaţionale, nu a avut în vedere numai **criteriul formal**, calificarea dată de lege, ci şi **criteriul material** al conţinutului, criteriu ce rezultă din „trăsăturile arătate".[1)]

În al doilea rând, rostul unui legiuitor, inclusiv al legiuitorului constituant, poate mai mult al legiuitorului constituant, nu este să dea definiţii şi să facă delimitări teoretice, el reglementează, sarcina încadrării reglementării în noţiuni, categorii, principii etc. revine ştiinţei juridice[2)]. Nu trebuie uitat că legea şi, cu atât mai mult, Constituţia, este rezultatul, evident într-un sistem democratic pluralist, „unor dezbateri, care uneori îmbracă forma unor veritabile lupte politice, un text sau o formulare fiind, nu în puţine situaţii, rezultatul unui compromis politic".[3)] Constituţia, de altfel, este, în acelaşi timp, şi un fundamental act politic. Ca atare, unele din formulările Constituţiei trebuie înţelese mai mult prin semnificaţia lor politică decât juridică, cum este cazul şi alin. (2) al art. 80, menţionat mai sus.

În al treilea rând, judecăţi de valoare asupra semnificaţiei unei terminologii nu se pot face, riguros ştiinţific vorbind, numai printr-o interpretare lingvistică, deci sincronică, ci şi printr-o

---

[1)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 17.

[2)] *A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor Preşedintelui României şi al răspunderii Preşedintelui României pentru emiterea acestora în R.D.P., nr. 1/2005.

[3)] Experienţa adoptării Constituţiei României din 1991, ca şi a Legii de revizuire din 2003, confirmă din plin această teză, compromisurile la care s-a ajuns nu au fost, cum s-ar putea crede la prima vedere, doar rezultatul divergenţei, iniţiale, de păreri din gruparea majoritară şi opoziţie, ci, nu de puţine ori, al divergenţelor din cadrul grupării majoritare sau din cadrul opoziţiei. În lucrarea noastră consacrată elaborării Constituţiei se pot vedea numeroase exemple şi într-un sens şi în altul, aici ne oprim doar la doua pasaje:

„Structura Parlamentului a fost pusă în discuţie chiar de primul vorbitor, dl. Marian Enache, care, nu trebuie uitat, la data respectiva era vicepreşedinte din partea grupului majoritar F.S.N. al Adunării Deputatilor şi şef de colectiv în cadrul Comisiei Constituţionale, deci unul dintre oamenii politici de baza ai guvernării, direct ai Preşedintelui Iliescu.

Cum am anticipat, primul care a luat o poziţie critică, dar vehementă, împotriva acestei sugestii a fost dl. senator Ioan Rus, coleg de partid cu dl. Enache... Partea nostimă era faptul că ambii vorbeau în numele grupurilor parlamentare, care erau ale aceluiaşi partid... Dl. Ioan Rus nu numai că a fost categoric pentru un Parlament bicameral, dar a fost la fel de categoric şi pentru soluţia alegerii senatorilor în mod direct, la fel ca şi deputaţii" (Partea I, Cap. IV, §1). Cât priveşte senatorii de drept, se poate spune că s-a asistat la o «răfuială» a «partidelor istorice», reprezentanţii P.N.L., în frunte cu deputatul Dan Amadeus Lăzărescu, susţineau instituţia, iar reprezentanţii P.N.Ţ.-C.D., în frunte cu dl. Ion Diaconescu, o considerau desuetă, triumfând acest ultim punct de vedere, care era şi poziţia Comisiei" (*ibidem*). (A se vedea, asupra acestor discuţii contradictorii, M. Of., nr. 8/1991, p. 5-7, 9 şi, respectiv, 14-16).

Dacă la probleme cardinale de fond au fost asemenea discuţii, ajungându-se la soluţii politice de compromis, este de la sine înţeles că asemenea compromisuri au trebuit făcute şi în ceea ce priveşte terminologia utilizată, au fost cedări necesare ale rigorii ştiinţifice în faţa necesităţii politice.

Una din aceste cedări terminologice a fost la art. 122 alin. (4), evident, în versiunea din 1991, unde s-a utilizat expresia „serviciile publice descentralizate", mai «comestibilă», în locul celei corecte, „servicii publice desconcentrate" care, uzual, conducea la ideea de concentrare pentru a face serviciul militar, situaţie remediată abia în 2003, prin Legea de revizuire [art. 123 alin. (2)], cu precizarea că, după ultimele reguli gramaticale, s-a utilizat cuvântul „deconcentrate" (fără «s»).

interpretare logico-structurală, deci diacronică. Formularea în sine, chiar dacă este vorba de titlul unui capitol, nu poate spune totul, trebuie avute în vedere atât logica internă a materiei, în care este plasat capitolul respectiv, pe de o parte, cât și ordonarea informațiilor cu terminologia corespunzătoare în cadrul capitolului, pe de altă parte.

113. Analiza sensului reglementării din Titlul III în ansamblul său, precum și din Capitolul V al acestuia, în lumina noilor fundamentări din dreptul public contemporan, evocate în paginile anterioare, scoate în evidență delimitarea pe care legiuitorul constituant a dorit să o facă între executiv și administrativ. Mai precis, între zona preponderent politică a executivului și zona tehnico-administrativă a acestuia.

Faptul că întâlnim un capitol cu denumirea „administrația publică" nu înseamnă că autoritățile publice acolo precizate (ministere, alte organe centrale de specialitate, prefect, organe locale de specialitate subordonate ministerelor, consiliul județean, consiliul local, primar) sunt singurele autorități ale administrației publice, implicit că sfera administrației publice, ca activitate, coincide cu sfera de activitate a autorităților respective. Nu mai puțin, însă, prin această metodă tehnică de ordonare și de sistematizare a materiei, legiuitorul constituant a dorit să arate că autoritățile publice din Capitolul V al Titlului III fac numai administrație publică, atât la nivel central, cât și la nivel local, și nu «jocuri politice».[1)]

Nu numai din raportarea modului de sistematizare a materiei Titlului III la tezele actuale ale dreptului public, dar și din formulările exprese ale unor texte din Constituție rezultă neîndoielnic că sfera administrației publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate în Capitolul V al Titlului III.

114. Astfel, din formularea art. 111, „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare (...)" (subl. ns. A.I.), rezultă clar că și **Guvernul** este «organ al administrației publice». De altfel, potrivit art. 102 din Constituție, Guvernul exercită (și) conducerea generală a administrației publice, ceea ce evocă, o dată în plus, calitatea sa de structură a administrației publice.

Pe de altă parte, Președintele României are prevăzute atribuții pe linia realizării unor servicii publice administrative de importanță deosebită: apărarea țării, asigurarea ordinii publice, reprezentarea diplomatica pe plan extern (art. 87, 91, 92), încât, logic, nu se poate concepe ca respectivele atribuții să nu fie incluse în sfera administrației publice. De aici, în mod normal, trebuie admis că **Președintele României** este și autoritate a administrației publice, mai precis a administrației de stat.[2)]

[1)] Orice generalizare are avantaje și dezavantaje. Din necesități redacționale, în Capitolul V din Titlul III a fost inclusă și instituția prefectului, care neîndoielnic este o autoritate administrativă, mai precis, o autoritate de tutelă administrativă, dar, nu mai puțin, este și o «autoritate politică», în sensul că, fiind numit de Guvern, are misiunea de a asigura aplicarea Programului politic de guvernare, acceptat de Parlament, dimensiune care a fost accentuată în primul comentariu al Constituției. „Ca reprezentant al Guvernului, prefectul este supus «jocului politic», iar funcția sa are caracter politic" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 275). Textul Constituției, mai ales după revizuirea din 2003, nu exclude ca, prin lege, prefectul să fie scos din «jocul politic» și inclus în sfera funcționarilor de carieră, ceea ce s-a și întâmplat prin reglementările adoptate în legislatura 2000-2004, care intră în vigoare în 2006. Se încheie, astfel, o etapă în istoria post-revoluționară a acestei instituții.

[2)] La această concluzie se ajunge, cu atât mai mult, dacă se coroborează art. 92 cu art. 118. Potrivit art. 92, „Președintele României este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al

În fine, mai există formularea din art. 52 care, cel puţin la prima vedere, lasă să se înţeleagă că actele administrative emană de la orice autoritate publică. Aici este nevoie de o discuţie specială.

3.3. Delimitarea sferei administraţiei publice în baza art. 52 din Constituţie

115. Articolul 52 din Constituţie are următoarea redactare:

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o **autoritate publică,** printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei.

(2) Condiţiile şi limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

(3) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condiţiile legii şi nu înlătură răspunderea magistraţilor care şi-au exercitat funcţia cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă".

Este consacrat un drept tradiţional - dreptul celui vătămat într-un drept al său de o autoritate publică - care, alături de dreptul de petiţionare, formează categoria drepturilor garanţii.[1)] Articolul 52 este, aşadar, temeiul constituţional al apărării cetăţenilor faţă de abuzurile autorităţilor publice, implicit al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetăţenilor. Mai precis, art. 52 reprezintă temeiul constituţional pentru repararea pagubelor produse cetăţenilor, reglementând cele trei situaţii în care poate interveni răspunderea unei autorităţi publice: a) când a emis un act administrativ prin care se vatămă un drept ori un interes legitim al unei persoane; b) când nu se soluţionează în termenul legal o cerere a unei persoane şi c) când, prin erori judiciare, s-au produs prejudicii. Pentru discuţia noastră interesează numai primele două situaţii.

116. „Cât priveşte categoria de acte la care se referă art. 52, ea rezultă clar din text, aceasta cuprinzând **actele administrative.** Trebuie, însă, să se observe ca textul nu se referă la actele administrative emise numai de către autorităţile executive (administrative), ci la toate actele administrative emise de autorităţile publice, fără deosebire de natura lor juridică.

Fiind vorba numai de acte cu caracter administrativ, în această categorie nu intră, desigur, de exemplu, legea, ca act juridic al Parlamentului, sau hotărârea judecătorească dată într-o speţă soluţionată. Dar structurile administrative ale Parlamentului, precum şi conducătorii instanţelor judecătoreşti pot emite şi acte administrative. Asemenea acte sunt cuprinse în

---

Consiliului Suprem de Apărare a Ţării", iar art. 118, care reprezintă sediul general al dispoziţiilor referitoare la armată, este inclus în Secţiunea I - Administraţia publică centrală de specialitate din Titlul III al Constituţiei. Această includere nu este întâmplătoare. „Armata, cu tot ceea ce presupune ea - disciplina riguroasă, ierarhii şi subordonări, comandamente şi state - majore, departamente şi ministere - în epoca modernă apare ca un serviciu public administrativ" (M. *Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 264). De altfel, constat în lucrările franceze de drept administrativ, apărarea naţională este analizată ca un serviciu public administrativ destinat colectivităţii naţionale în ansamblul ei (*J. Rivero*, op. cit., p. 548).

[1)] *M. Lepădătescu*, Judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative ilegale, în J.N., nr. 8/1967, p. 13; *N. Prisca*, p. 236; *I. Muraru*, p. 221. În sens contrar, *T. Drăganu*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1972, p. 219; I. Deleanu, *Drept constituţional. Tratat elementar*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1980, p. 269.

sfera de aplicaţie a art. 52".[1] De asemenea, este de remarcat că textul constituţional dă tăcerii unei autorităţi publice efectele juridice ale unui act administrativ.[2]

117. Se ridică problema de a şti despre ce fel de administraţie este vorba, fiind neîndoielnic că actul administrativ este forma juridică principală pe care o îmbracă administraţia publică. Se poate spune că administraţia publică se realizează şi de către alte structuri statale decât cele ce formează, tradiţional, sfera «executivului»?

După părerea noastră, răspunsul este negativ. Faţă de concepţia promovată de legiuitorul nostru constituant cu privire la raţiunea de a fi a tradiţionalelor autorităţi publice şi la raporturile dintre ele, urmează să admitem că legiferarea aparţine Parlamentului, chiar dacă este îngăduită delegarea legislativă Guvernului, administraţia publică se regăseşte în sfera executivului, iar justiţia, inclusiv contenciosul administrativ, este înfăptuită de instanţele judecătoreşti.

118. Această concluzie este întărită prin modificările aduse Constituţiei, în 2003, ne referim îndeosebi la alin. (4) al art. 21 şi la alin. (6) al art. 126, aspecte care vor fi analizate pe larg în volumul II al tratatului.

Trebuie, aşadar, să facem distincţie între administraţia publică, realizată de structuri statale, respectiv ale comunităţilor locale, conduse sau, după caz, tutelate, direct sau indirect, de către unul din cei doi şefi ai executivului - şeful statului şi Guvernul - şi activitatea administrativă desfăşurată de celelalte organe de stat (autorităţi publice): Parlament, instanţe judecătoreşti, Curtea Constituţională, Avocatul Poporului. Prima, cum ne exprimam într-o altă lucrare, evocă un fapt administrativ ce are o sorginte politică, motiv pentru care l-am denumit fapt administrativ politico-statal, cea de-a doua evocă un fapt administrativ ce mijloceşte realizarea competenţei[3], adică o activitate administrativă ce scapă conducerii generale exercitate de Guvern sau, după caz, celei speciale exercitate de Preşedintele României.

Cu toate că suntem în prezenţa altor autorităţi publice şi a altei concepţii cu privire la organizarea de stat, ideea delimitării între administraţia scop (determinată, în ultimă instanţă, de scopuri politice) şi administraţia mijloc rămâne actuală.

A nu face o atare delimitare şi a admite că Parlamentul, Curtea Constituţională, Avocatul Poporului, instanţele judecătoreşti fac şi administraţie publică înseamnă a le pune sub comanda Guvernului, deoarece Guvernul, potrivit art. 102 din Constituţie, „exercită conducerea generală a administraţiei publice". Toate aceste autorităţi publice desfăşoară şi o activitate administrativă (fiind vorba de organe de stat, putem spune că este o anume administraţie de stat), dar nu pentru a realiza un program politic, ca în cazul Guvernului (a şefului statului), ci pentru a-şi realiza prerogativele (competenţa) prevăzute de Constituţie şi legile organice.

119. Aceste aspecte de fond determină ca nici actul administrativ pe care îl emit să nu poată avea trăsăturile actului administrativ tipic, emis de autorităţile executivului pentru realizarea administraţiei publice. Cum am remarcat mai sus, rostul legiuitorului nu este formularea de definiţii şi încadrări juridice, apoi nu trebuie uitate exigenţele pe care le impune tehnica juridică a redactării, mai ales în cazul Constituţiei.

Ca atare, putem spune că, deşi în art. 52 se foloseşte expresia generică de act administrativ, în realitate, textul are în vedere două categorii de **acte administrative**: a) actele administrative

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 115.

[2] Idem.

[3] *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, op. cit., p. 20-23.

ale autorităţilor publice din sfera executivului şi b) actele administrative ale celorlalte autorităţi publice.

Pentru prima categorie, art. 52 ne apare, în mod clar, ca fiind fundamentul contenciosului administrativ, iar pentru cele din categoria a doua, fie al unui contencios administrativ, fie al unui contencios judiciar de altă natură. Oricum, art. 52 trebuie coroborat cu art. 21 şi 126 din Constituţie; în cazul în care legile nu dau soluţii şi procedurile existente sunt considerate nesatisfăcătoare, urmează a se aplica dispoziţiile art. 21 privind accesul liber la justiţie.[1)]

Accesul la justiţie, atât pentru prima categorie de acte administrative, cât şi pentru cea de-a doua, trebuie privit, totodată, şi prin prisma alin. (2) al art. 52, care face trimitere la o lege organică, ce va stabili „condiţiile şi limitele exercitării acestui drept", aşa cum acest text urmează să fie interpretat şi aplicat prin raportare la alin. (6) al art. 126[2)].

Distincţia de mai sus, rămâne însă mai mult de domeniul romantismului teoretic, pentru că, din punct de vedere al consecinţelor practice şi, deci, al introducerii unei acţiuni în contenciosul administrativ, nu are nici o relevanţă dacă este vorba de refuzul de a soluţiona o petiţie în termenul legal, de exemplu, a Preşedintelui Senatului ori a Secretarului General al Senatului, sau a Primului-ministru ori a Secretarului General al Guvernului. Nu întâmplător Prof. Tudor Drăganu, cum s-a arătat, admite ca şi alte autorităţi decât cele executive să realizeze funcţia administrativă a statului.[3)]

3.4. Relaţia executiv - administraţie publică

120. Pentru a înţelege relaţia dintre «executiv», în sensul strict al termenului, şi administraţia publică trebuie să plecăm de la legislativ. Constituţia noastră, spre deosebire de Constituţiile altor ţări (de exemplu Franţa), după care Parlamentul dispune doar de un domeniu rezervat

---

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 240.

[2)] În ceea ce priveşte finele de neprimire, Legea contenciosului administrative, Legea nr. 554/2004 s-a oprit chiar la cele două situaţii prevăzute de alin. (6) al art. 126 (actele emise în raporturile cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar), reglementând doar restrângeri ale exerciţiului dreptului prevăzut de art. 52 pentru acte administrative emise în «situaţii speciale», expres nominalizate (*A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrative, op.cit., p. 303-307).

[3)] Faţă de dispoziţiile art. 52 din Constituţie, se poate discuta realizarea «funcţiei executive», cum se exprimă autorul citat, şi de alte structuri decât cele tradiţionale ale executivului, dar faţă de exigenţele aceleiaşi Constituţii, art. 124-126, nu este de conceput ca alte autorităţi publice să realizeze justiţia decât cele din sistemul Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Este adevărat că Prof. T. Drăganu în op. cit., p. 18, nu face referire la «justiţie», ci la „funcţia jurisdicţională a statului", spunând că „organele administraţiei publice primesc atribuţii jurisdicţionale în special atunci când, având să soluţioneze raporturi sociale care pun în cauză drepturi subiective(...)". După părerea noastră, în condiţiile Constituţiei din 1991, nu se mai poate vorbi de o „funcţie jurisdicţională a statului", care să cuprindă atât jurisdicţia judiciară, cât şi jurisdicţia administrativă. Constituţia din 1991 nu admite decât ideea de justiţie (art. 21 coroborat cu art. 124 şi urm.), restul sunt activităţi jurisdicţionale care, în final, ajung în faţa judecătorului care realizează justiţia. Pe acest fond conceptual, care are o bază constituţională, Curtea Constituţională a statuat, în baza textului din 1991 al Constituţiei, ca şi actele jurisdicţionale ale Curţii de Conturi, după epuizarea căilor de atac în sistemul acelei jurisdicţii administrative, erau atacate în faţa instanţelor de contencios administrativ, adică erau deduse în faţa justiţiei, problemă la care vom reveni în volumul al doilea al tratatului.

Teoria unei activităţi jurisdicţionale a statului, cu cele două «specii» - jurisdicţia judiciară şi jurisdicţia administrativă - devine, practic, imposibil de susţinut după revizuirea Constituţiei, în 2003, prin «proclamarea» jurisdicţiilor speciale administrative ca fiind facultative şi gratuite [art. 21 alin. (4)].

legii, consacră rolul Parlamentului de „unică autoritate legiuitoare a ţării". Aceasta înseamnă, cum s-a relevat mai sus, că numai Parlamentul are prerogativa stabilirii de norme cu caracter primar. De aici, o consecinţă imediată, executivul şi administraţia publică, chiar dacă adoptă norme, acestea nu pot fi decât *secundum legem* şi *praeter legem*.

Pe de altă parte, **delegarea legislativă** ce i se dă Guvernului, în condiţiile art. 115, nu înseamnă decât acordarea dreptului de a institui, emiţând acte administrative (ordonanţe), norme cu putere de lege, în limitele şi condiţiile stabilite prin legea de abilitare. Ordonanţa - pe toată perioada abilitării - rămâne act administrativ, cu precizarea, însă, că poate face obiectul doar al excepţiilor de neconstituţionalitate, iar după ce au fost declarate neconstituţionale, instanţele de contencios administrativ pot soluţiona cererile persoanelor vătămate de dispoziţiile declarate neconstituţionale [art. 126 alin. (6) din Constituţie].

Prin urmare, chiar şi atunci când executivul, în speţă Guvernul, adoptă norme cu putere de lege, el, de fapt, pune în aplicare o lege şi anume legea de abilitare, pe care, dacă o încalcă, în fapt se încalcă textul Constituţiei cu privire la delegarea legislativă.[1)]

121. Am afirmat deja că sistemul nostru constituţional consacră un executiv bicefal: Preşedintele României, pe de o parte, şi Guvernul, pe de altă parte. Astfel, **Preşedintele României**, ca unul din şefii executivului: poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită (art. 86); poate lua parte, din proprie iniţiativă, la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea

---

[1)] Problema este ceva mai delicată - atât teoretic, cât şi practic - în cazul ordonanţelor de urgenţă, care se emit fără să existe, în prealabil, un text legal de abilitare. Logic, existau două posibilităţi în ceea ce priveşte domeniul ordonanţei de urgenţă, potrivit textului din 1991: a) numai domeniul legii ordinare, la fel ca şi ordonanţa obişnuită şi b) în domeniul legii organice. În Constituţia comentată, alături de M. Constantinescu, am înclinat pentru acest din urmă punct de vedere, departe de o soluţie în afara criticii. Ne-am exprimat, de asemenea, în sensul tranşării problemei, cel puţin pentru o anumită perspectivă istorică, printr-o decizie a Curţii Constituţionale, întrucât, prin raţiunea sa de a fi, Curtea, când soluţionează anumite litigii, trebuie să dea şi interpretări ale unor texte, ale unor expresii din Constituţie, de care un om de ştiinţă nu poate face abstracţie. Aşa se explică de ce, în baza deciziilor Curţii Constituţionale, în ediţia a doua a tratatului ne-am revizuit punctul de vedere cu privire la regimul aplicabil ordonanţei, susţinând că ordonanţa era exceptată de la acţiunile în contenciosul administrativ, existând o altă cale jurisdicţională, cea prevăzută de art. 144 lit. c) din Constituţie, în versiunea din 1991. Pentru a evita un conflict de competenţă între instanţele de contencios administrativ şi Curtea Constituţională, cel puţin pentru o primă etapă necesara constituţionalizării societăţii româneşti, inclusiv a justiţiei, am achiesat la această interpretare restrictivă, care apărea în deciziile Curţii din decembrie 1994 şi ianuarie 1995, vizând taxele pentru trecerea frontierei de stat.

Curtea Constituţională, până la revizuirea din 2003, a adoptat şi alte decizii, dând o interpretare restrictivă art. 114 din Constituţie, în versiunea din 1991, practica guvernamentală după alegerile din 1996 a fost, însă, contrară, ajungându-se ca ordonanţa de urgenţă să devină un instrument uzual, de unde şi propunerile de revizuire a textului constituţional. Se poate spune, însă, că în pofida reglementărilor restrictive ale actualului art. 115 din Constituţia revizuită, ordonanţe de urgenţă se emit fără a fi vorba de urgenţă. La data redactării prezentei note (27 iunie 2005), de la începutul anului s-au emis 52 de ordonanţe de urgenţă, care au vizat: înnoirea parcului auto, modificarea Legii privind răspunderea ministerială, crearea funcţiei de manager public, modificarea sistemului de decoraţii, finanţarea construcţiilor pentru locuinţe, indemnizaţiile pentru funcţii de conducere, achiziţionarea de calculatoare, concesionarea Spitalului Clinic „Fundeni" (O.U.G. nr. 36/2005 care, de altfel, a fost respinsă de Senat) etc.

Indiferent de soluţie, şi ordonanţa de urgenţă rămâne, ca sorginte, un act de natură administrativă, care, adevărat, produce efecte similare legii (a se vedea, pentru detalii cu privire la instituţia delegării legislative, I. Deleanu, Delegarea legislativă – ordonanţele de urgenţă ale Guvernului, în Dreptul, nr. 9/2000, p. 9-18).

ţării, asigurarea ordinii publice, precum şi, la cererea primului-ministru, în alte situaţii, prezidând şedinţele de Guvern la care participă (art. 87); încheie tratate internaţionale ce au fost, în prealabil, negociate de Guvern, supunându-le spre ratificare Parlamentului [art. 91 alin. (1)]; acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României, la propunerea Guvernului; aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, la propunerea Guvernului [art. 91 alin. (2)]; este comandantul forţelor armate şi îndeplineşte funcţia de Preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării (art. 92)[1]; conferă decoraţii şi titluri de onoare; acordă gradele militare cele mai înalte (mareşal, general, amiral); numeşte în funcţii publice; acordă graţierea individuală (art. 94). Cele mai multe din aceste atribuţii au un pronunţat caracter administrativ, în exercitarea lor Preşedintele României apărând nu numai ca şef al puterii executive, dar şi ca autoritate a administraţiei publice.

Distinct de acestea, Preşedintele României are o serie de atribuţii cu un pronunţat caracter politic (desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru şi numirea Guvernului; adresarea de mesaje Parlamentului, dizolvarea Parlamentului; solicitarea referendumului; adoptarea de măsuri pentru respingerea unei agresiuni armate, realizarea medierii între puteri, între stat şi societate etc., declararea stării de asediu sau a stării de urgenţă). Aceste atribuţii sunt condiţionate: de consultări politice cu liderii grupurilor parlamentare [art. 85 coroborat cu art. 103 alin. (2), art. 89]; de consultarea Parlamentului (art. 90); de aprobarea prealabilă a Parlamentului [art. 92 alin. (1)]; de aducerea neîntârziată la cunoştinţa Parlamentului [art. 92 alin. (3)] sau de solicitarea încuviinţării Parlamentului [art. 93 alin. (1)]. Rezultă că, logic, în exercitarea acestor atribuţii Preşedintele României guvernează, adevărat, sub controlul direct al Parlamentului, şi nu administrează, chiar dacă emite tot acte individuale, ce sunt, cu puţine excepţii, contrasemnate de primul-ministru.

---

[1] Potrivit art. 119, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională, adică activităţile desfăşurate de armată, poliţie, serviciile de informaţii ale statului, precum şi de celelalte componente ale forţelor armate. Coroborând art. 119 cu art. 65 alin.(2) lit. g), cu art. 73 alin. (3) lit. e), art. 100 alin. (2), art. 116 alin. (2) şi art. 117 alin. (2), putem califica acest organism drept „autoritate a administraţiei publice, autonomă faţă de Guvern, prezidată de Preşedintele României şi supusă controlului parlamentar" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 268). Pe de altă parte, dacă avem în vedere că, potrivit legii organice a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, primul-ministru face parte dintre membrii acestuia, vom ajunge la concluzia că în probleme de apărare a ţării şi siguranţă naţională şi Preşedintele României este autoritatea statală importantă. Această poziţie evocă, implicit, faptul că Preşedintele României este unul dintre şefii executivului. Dacă nu admitem această calificare, înseamnă că atribuţia Preşedintelui, prevăzută de art. 87, de a participa, de drept, la anumite şedinţe ale Guvernului este o normă fără conţinut, Preşedintele ar apărea ca un simplu figurant exterior executivului. Or, textul constituţional nu a urmărit doar o simplă consultare a Preşedintelui de către Guvern, în acest sens este redactat art. 86, el a urmărit ca, prin prezenţa Preşedintelui la şedinţa Guvernului, acesta să se implice efectiv în procesul de rezolvare a problemelor din ramurile respective, purtând, fireşte, şi răspunderea politică pentru decizia adoptată, chiar dacă aceasta, strict juridic, se va concretiza într-o hotărâre de Guvern.

În concluzie, Preşedintele Republicii, ca şef al executivului, răspunde, politic, exclusiv de aspectele ce ţin de serviciile de informaţii ale statului şi, alături de primul-ministru, de aspectele privind externele, internele, apărarea naţională şi ordinea publică (reprimarea fenomenului infracţional). Este în afară de orice îndoială că răspunderea politică, în condiţiile art. 95 din Constituţie, poate interveni şi pentru „fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei" şi dincolo de materiile vizate de art. 118, citat, pe de o parte, iar pe de altă parte, faptele foarte grave din sfera de aplicabilitate a art. 118 din Constituţie, cu semnificaţie penală pot constitui temei pentru acuzare de înaltă trădare, în condiţiile art. 96 din Constituţie. În perspectivă, însă, bicefalismul executivului trebuie abandonat, cum vom arăta în concluziile acestei ediţii a tratatului.

122. De altfel, şi celelalte atribuţii ale Preşedintelui României, care presupun emiterea de decrete contrasemnate de către primul-ministru (ex. acordarea graţierii individuale) implică, imediat, controlul politic al Parlamentului, motiv pentru care nu pot fi atacate în contenciosul administrativ, intrând în sfera excepţiilor prevăzute de alin. (6) al art. 126 din Constituţie, cum ne-am exprimat în studiul citat, avându-se în vedere şi un caz concret soluţionat de instanţa de contencios administrativ[1)].

Cât priveşte **Guvernul**, este imposibil să se facă o departajare a atribuţiilor preponderent politice de atribuţiile preponderent administrative, pentru simplul motiv că în Constituţia noastră, la fel ca în majoritatea Constituţiilor moderne, nu este înscris un tablou al atribuţiilor sale. Legiuitorul constituant s-a limitat doar la precizarea rolului Guvernului. În acest sens, art. 102 menţionează că Guvernul, în baza programului politic (de guvernare) acceptat de Parlament, „asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice". Dacă coroborăm acest text cu altele (art. 103 - învestitura; art. 113 - moţiunea de cenzură etc.) ajungem la concluzia că, în realitate, Guvernul este organul care stabileşte politica internă şi externă a ţării. Cu prilejul învestiturii, candidatul la funcţia de prim-ministru este obligat să vină cu un program politic, votul de învestitură nu echivalează cu transformarea programului respectiv din program al Guvernului în program al Parlamentului. „Parlamentul, prin votul acordat, şi-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, potrivit art. 113, dacă motivele pentru care ea a fost acordată la învestitură ulterior au dispărut".[2)]

Pe de altă parte, Constituţia noastră consacră un capitol special problemelor raporturilor Guvernului cu Parlamentul, ceea ce confirmă ideea de bază a doctrinei actuale după care rolul politic al Guvernului se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci şi prin colaborare cu celelalte autorităţi publice, în special cu Parlamentul.[3)] Hotărâtoare în acest sens sunt iniţiativa legislativă şi delegarea legislativă.

123. Prin Guvern, cum se exprimă un autor francez, se stabileşte „colaborarea dintre executiv şi parlament", el fiind „parlamentar prin origine şi guvernamental prin funcţie".[4)]

Cu toate acestea, nu i se poate contesta Guvernului şi calitatea de «şef» al puterii executive, de vreme ce are misiunea de a asigura realizarea politicii ţării şi a exercita conducerea generală a administraţiei publice, pe de o parte, iar Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, pe de altă parte.

Este un adevăr de necontestat, Guvernul este un organism rezultat din jocul politic, fiind, prin definiţie, o autoritate politică, dar nu este mai puţin adevărat că el face şi administraţie, mai mult, exercită conducerea generală a administraţiei publice. Rolul politic al Guvernului în sfera executivului se realizează, de fapt, prin emiterea de norme, în baza legii, ce pun în mişcare (dirijează) vastul aparat al administraţiei publice.

[1)] Este vorba de Dosarul nr. 217/2005 de pe rolul Curţii de Apel Bucureşti, care a fost soluţionat prin respingerea acţiunii ca inadmisibilă (Vezi, cu privire la problemele teoretice ridicate în această cauză, şi *Radu Carp*, Reflecţii pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Preşedintele României, R.D.P. nr. 4/2004, p. 13-25; *Antonie Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidenţiale, op. cit., p. 53-74.

[2)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 226.

[3)] Idem, p. 224.

[4)] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1967, p. 210.

Prin urmare, vom putea spune că atât șeful statului, cât și Guvernul se comportă, preponderent, ca autorități politice în raporturile cu Parlamentul. Orice relație, totodată, dintre Președintele României și Guvern este de **natură executivă**, care declanșează impulsuri politice în restul aparatului administrativ. În schimb, orice raport dintre Președintele României și autorități ale administrației specializate, pe care, după caz, le comandă sau le organizează, este numai de **natură administrativă**.

Guvernul se află în următoarele raporturi administrative: a) de supraordonare față de ministere (alte organe centrale de specialitate cu rang de minister); b) de colaborare față de organele centrale de specialitate ce ființează ca autorități autonome; c) de tutelă administrativă față de consiliile județene, consiliile locale și primari.

Se subînțelege că serviciile publice deconcentrate ale ministerelor din unitățile administrativ-teritoriale se află tot în raporturi de subordonare față de Guvern, o subordonare indirectă.

Convenim că, în spiritul doctrinei occidentale contemporane, citate mai sus, să utilizăm expresia de «executiv» pentru a evoca, printr-o formulă generică, pe cei doi șefi ai puterii executive, pe miniștri și alți demnitari.[1)] De aici nu trebuie să se înțeleagă că rolul constituțional al acestor autorități publice se reduce la clasica funcție a executivului. Nu mai puțin, atât Președintele, cât și Guvernul sunt «șefi» (conduc, comandă, coordonează, organizează, controlează) peste structuri ale administrației publice, realizând legătura dintre lege (politic) și activitatea concretă de aplicare a legii, fie prin stabilirea unor norme subsecvente, dar în limitele legii, fie prin prestarea serviciilor publice care nu sunt interzise de lege.

124. Dacă analizăm sarcinile și prerogativele **Președintelui României**, în ansamblul lor, putem delimita următoarele funcții ale instituției prezidențiale: a) **de reprezentare a statului**; b) **de garant al Constituției și mediator între puterile statului**, între stat și societate; c) **de șef al executivului**.

Cât privește **Guvernul**, delimităm două mari funcții: a) de inițiator și realizator al politicii naționale și b) de conducere generală a administrației publice (șef al executivului).

Între Președintele României și Guvern nu există raporturi de subordonare, chiar dacă Președintele numește Guvernul și prezidează unele ședințe ale acestuia, ci raporturi de colaborare. Prin contrasemnarea de către primul-ministru a decretelor Președintelui, practic este implicat și Guvernul în realizarea sarcinilor executive ale Președintelui. Cei doi șefi ai executivului sunt obligați să negocieze. Totodată, contrasemnătura primului-ministru oferă

[1)] Față de dispozițiile Constituției după care Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică [art. 102 alin. (3)], va trebui să admitem că sfera executivului nu se poate stabili făcând abstracție de legea de organizare și funcționare a Guvernului. Legea nr. 37/1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului României preciza că acesta era format din: „primul-ministru, miniștri de stat, miniștri și secretari de stat", lege care a fost în vigoare până după alegerile din 2000, fiind abrogată prin Legea nr. 90/2001, publicată în M. Of., nr. 164 din 2 aprilie 2001 (modificată și completată de Legea nr. 23/2004, publicată în M. Of., nr. 187 din 3 martie 2004). Atât în prima ediție, cât și în ediția a II-a a tratatului, am argumentat că funcția de ministru de stat nu mai avea o acoperire în textul Constituției. În concluzie, am apreciat că executivul în România, ca funcții, era format din: Președintele României, primul-ministru, miniștrii și secretarii de stat. Funcția de ministru de stat a fost reintrodusă prin Legea nr. 23/2004, iar textul respectiv a fost atacat la Curtea Constituțională, care a respins acțiunea (Deciziile nr. 88 și nr. 89/2004, publicate în M. Of., nr. 226din 15 martie 2004.). Problema este, astfel, definitiv tranșată, întrucât noua lege organică a Guvernului, care prevede funcția de ministru de stat, a fost declarată constituțională, aspect în care vom reveni.

posibilitatea unui control politic din partea Parlamentului, deoarece primul-ministru şi Guvernul, în ansamblul său, răspund politic numai în faţa Parlamentului, atât pentru activitatea, cât şi pentru actele lor [art. 109 alin. (1) din Constituţie]. Dacă la această soluţie mai adăugăm şi posibilitatea Parlamentului de a suspenda din funcţie pe Preşedinte (art. 95), conturăm argumente pentru calificarea regimului politic din ţara noastră ca fiind un regim **semi-prezidenţial atenuat** sau parlamentarizat, apropiat de un regim parlamentar clasic[1] sau **semi-parlamentar**, cum ne-am exprimat în ultimul nostru comentariu al Constituţiei[2]

3.5. Critica opiniilor restrictive asupra sferei executivului

125. Un autor de drept administrativ, Prof. A. Negoiţă, încercând să delimiteze puterea executivă de administraţia publică, ajunge să susţină că există administraţie publică locală, de pildă, în afara executivului, ceea ce este de neacceptat. Edificator este următorul citat: „Socotim că administraţia publică este strâns legată de puterea executivă, dar nu se confundă cu aceasta sau, mai exact, nu este în întregime putere executivă. Mai întâi, trebuie subliniat că organele puterii executive care cuprind Guvernul şi ministerele realizează o administraţie publică. Dar administraţia publică, ca activitate, mai este realizată, după cum am mai arătat, în condiţiile descentralizării administrative, şi de organele administraţiei locale, care nu sunt organe ale puterii executive".[3]

Nu dorim să reluăm discuţia cu privire la relaţia dintre executiv şi administraţie, dar ne îngăduim numai să remarcăm că nu se face o distincţie între «executiv», în sens de factor politic ce transmite impulsurile de comandă în întreaga administraţie publică, inclusiv în cea locală, pe de o parte, şi administraţia de stat, pe de altă parte. Cum s-a arătat, reglementările constituţionale diferă, de unde şi nuanţări ale relaţiei executiv - administraţie, dar a spune că administraţia locală în România este în afara sferei „impulsurilor politice" ale executivului, reducându-l, aşa cum o face autorul citat, la „Guvern şi ministere", înseamnă a face judecăţi contrare literei şi spiritului art. 102 alin. (1) citat, sau ale art. 123 din Constituţie. Autorul, probabil, a vrut să spună că „organele administraţiei locale" (înţelegând, firește, pe cele alese, adică primar, consiliul local, consiliul judeţean) nu sunt subordonate organelor de stat, în sensul principiului centralizării consacrat de vechea Constituţie. Este nu numai inexact din punct de vedere ştiinţific, dar şi periculos din punct de vedere politic, să susţinem că autorităţile locale alese nu sunt organe ale puterii executive, ceea ce poate duce la ideea că n-au nici o legătură cu puterea executivă, devenind ele însele o atare putere.

126. Primarii, consiliile locale şi consiliile judeţene, potrivit Constituţiei României, sunt ţinute să aplice actele legale ale Guvernului şi ale organelor centrale de specialitate, efect al principiului legalităţii în cadrul autonomiei locale [art. 121 alin. (1)], iar când apreciază că o hotărâre de Guvern, un ordin sau o instrucţiune a unui organ central al administraţiei de stat

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 184; *A. Iorgovan*, Le systeme politique et constitutionnel de la Roumanie, în A.U.B., 1992.

[2] *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 157.

[3] *A. Negoiţă*, Drept administrative şi ştiinţa administraţiei, Ed. Atlas Lex, p. 7. Autorul, pentru a-şi argumenta mai pe larg opinia, mai arată că „administraţia publică este realizată de diferite instituţii social-culturale şi de unităţi economice, cum sunt regiile autonome şi societăţile comerciale cu capital de stat, care, de asemenea, nu sunt organe ale puterii executive".

sau, după caz, al prefectului, sunt ilegale, firește, au deschisă acțiunea în contenciosul administrativ. Cum, de asemenea, în baza principiului **tutelei administrative** (art. 123 din Constituție), prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele primarului, consiliului local sau consiliului județean, considerate ilegale.

Pe de altă parte, nimic nu poate opri ca legea, așa cum se întâmplă peste tot în țările democratice, să reglementeze pentru organele administrației locale și atribuții pe linia realizării unor servicii publice de interes național, ce sunt în competența unor organe ale administrației de stat (de exemplu ordine publică, evidența populației, apărare civilă etc.). Cum ar fi posibilă realizarea unor asemenea atribuții, în mod unitar pe teritoriul țării, dacă s-ar interpreta că organele administrației locale exced sfera de influență și, mai ales, de control a „executivului"?

Dacă art. 102 din Constituția noastră stabilește sarcina Guvernului de a „exercita conducerea generală a administrației publice", atunci, logic, trebuie admis că administrația publică este, în întregime sub influența și sub controlul puterii executive. Modalitățile de influențare, ca și cele de control diferă după cum ne raportăm la o autoritate a executivului sau la alta, respectiv, după cum ne raportăm la o autoritate a administrației publice din subordinea (directă sau indirectă) a Guvernului ori la una autonomă (centrală sau locală).

Considerațiile de mai sus ne conduc, mai departe, la includerea Președintelui Republicii în sfera executivului, el fiind nu numai o autoritate oarecare a executivului, ci unul dintre cei doi șefi ai executivului.

127. Teza promovată de A. Negoiță și apoi de V.I. Prisăcaru și M. Preda[1] în sensul că executivul cuprinde numai „Guvernul și ministerele" este, desigur, o eroare științifică.

În lucrarea intitulată, credem noi, cam în grabă „tratat", Valentin I. Prisăcaru ajunge la curioasa concluzie după care Președintele Republicii nu trebuie încadrat nici în „cadrul organelor puterii legislative și nici în cadrul organelor puterii executive", ceea ce, logic, ar conduce la teza după care Președintele Republicii este o altă putere. Autorul justifică originala sa teorie, din păcate nu este singura, prin faptul că Președintele exercită atribuții „atât de natura puterii legislative, cât și a celei executive", deci „Președintele face parte din ambele puteri, fiind în același timp deasupra acestora".[2]

În toată perioada modernă, șeful de stat a avut constant și atribuții legislative, în principal atribuția de promulgare a legilor, dar niciodată el nu a fost scos din sfera executivului, fie că s-a chemat Rege sau Președinte. A susține, acum, după atâta doctrină și atâtea reglementări de ordin constituțional, că șeful statului nu este în sfera executivului, mai mult, este „deasupra puterilor", apare ca fiind o eroare științifică.

L-am întreba pe autorul citat, de ce nu scoate și Guvernul în afară executivului, pentru că, cel puțin în sistemul nostru constituțional, Guvernul are „atribuții de natura puterii legislative", dacă ne referim la instituția delegării legislative (art. 115)?

Faptul că o autoritate a executivului are și atribuții legislative, respectiv o autoritate a legislativului are și atribuții executive, nu mai poate surprinde pe nimeni, de vreme ce încă din secolul trecut teoria separației puterilor a reclamat și colaborarea puterilor.

---

[1] M. Preda este mai degrabă confuz și contradictoriu, decât un adept al tezei Negoiță-Prisăcaru, pentru că, după ce spune „administrația publică se realizează atât de organele puterii executive (Guvernul și ministerele), cât și de (...)" (Curs. Partea generală, p. 14), peste 40 de pagini revine, incluzând Președintele României în „sistemul administrației publice" (idem, p. 57-58), fiind adeptul, în continuare, al unei teorii sistemice asupra organizării administrației publice.

[2] *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 10. Este de menționat că nici Rodica Narcisa Petrescu nu include Președintele Republicii în „organizarea administrației publice", dar nici nu oferă vreo explicație (op. cit., p. 47 și urm.).

Se pare, însă, că autorul citat «a scos» Preşedintele Republicii în afară clasicelor puteri, datorită art. 80 alin. (2), care reglementează funcţia Preşedintelui de garant al Constituţiei şi de mediator „între puterile statului", între „stat şi societate". Cum vom arăta la timpul potrivit, este vorba de o nouă filozofie cu privire la rolul persoanei care exercită şi atribuţiile de şef al statului, care, însă, nu poate fi opusă filozofiei tradiţionale, după care această persoana, deci instituţia pe care o reprezintă, face parte din executiv.[1)]

128. Dincolo de teorii şi principii, care pot deveni desuete, suntem obligaţi să ne referim la textele Constituţiei, or articolele 85, 86, 87, 92, 93 şi, în parte, art. 94 scot în evidenţă rolul **Preşedintelui României** de şef al puterii executive, care răspunde direct, cum am precizat deja, de politica externă, apărarea ţării şi asigurarea ordinii publice. Cum ar putea Preşedintele României să exercite comanda forţelor armate şi mai ales să îndeplinească funcţia de Preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, dacă ar fi în afară executivului şi deci fără legătură cu

---

[1)] Una din Constituţiile relativ recente care consacră funcţia de «mediator» a şefului de stat este Constituţia Spaniei [art. 56 alin. (1)], dar acest aspect nu l-a împiedicat pe legiuitorul constituant spaniol din 1978 să-i consacre Regelui întregul statut al şefului statului într-o monarhie parlamentară (sancţionarea şi promulgarea legilor, convocarea şi dizolvarea Camerelor, numirea şi revocarea membrilor Guvernului la propunerea primului-ministru, comanda supremă a forţelor armate, numirea în funcţii publice, acreditarea ambasadorilor etc.) (art. 62). Mai mult, potrivit tradiţiei, se menţine principiul după care Regele nu răspunde, iar actele sale sunt întotdeauna contrasemnate de primul-ministru sau, după caz, de miniştrii competenţi [art. 56 alin. (3), art. 64]. Cum se observă, sunt reţinute între prerogativele regale clasicele atribuţii ale executivului, chiar dacă în art. 97 din Constituţie se menţionează că Guvernul „exercită funcţia executivă (...)". Autorii spanioli sunt circumspecţi, însă, atunci când se pune problema calificării Regelui prin raportare la clasicele puteri, nu întâmplator, spre deosebire de Constituţiile monarhice ale secolului XIX, ori ale primei părţi din secolul XX, sunt evitate titlurile de genul: „Regele", „Despre Rege", „Despre Rege şi miniştri", preferându-se denumirea „Coroana". Legiuitorul constituant spaniol, ţinând seama de condiţiile concrete în care s-a născut Constituţia din 1978 (terminarea unui regim autoritar de dreapta, pe de o parte, şi afirmarea forţelor politice de stânga, în particular a Partidului Socialist Muncitoresc Spaniol, pe de altă parte), optând pentru denumirea de „Coroană" (Titlul II), a consacrat, de fapt, o anumită filozofie a dreptului public, susţinută, între alţi, de Paolo Biscaretti di Rufia (Derecho constitucional, Ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 236 şi urm.), anume „transpersonalitatea". Regele nu domneşte în virtutea unui drept propriu personal, cum se susţine în teza clasică, ci, la fel, oarecum, ca Preşedinte al Republicii, el are o funcţie publică, fiind vorba de un „drept public subiectiv specific, cu caracter individual (*ius ad officium*)", bazat pe Constituţie şi legi, cum se exprima Biscaretti.

De aici, comentatorii Constituţiei accentuează cele două funcţii ale Coroanei, anume: a) funcţia de arbitru şi moderator şi b) funcţia de reprezentant al statului, evitând să vorbească despre «funcţia executivă», care duce, evident, în zona politicului. De altfel, într-o lucrare se afirmă că în art. 56 alin. (1) din Constituţia Spaniei se reflecta vechiul principiu britanic după care „Coroana asigură legătura între cele trei puteri" (*O. Alzaga*, La constitucion espanola de 1978. Comentario sistematico, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 383). Cu toată această grijă de a plasă „Coroana", deci Regele, în afara «puterilor», chiar autorul citat, când trebuie să comenteze art. 62 lit. h) (atribuţia Regelui de a fi comandantul suprem al forţelor armate), trebuie să recunoască implicarea Regelui în executiv şi în administraţia publică, deoarece atribuţii în legătură cu apărarea statului are şi Guvernul (*O. Alzaga*, op. cit., p. 414-415). Potrivit art. 97 alin. (1) teza I din Constituţia Spaniei, „Guvernul conduce politica internă şi externă, administraţia civilă şi militară şi apărarea statului".

În literatura spaniola există mai multe puncte de vedere în ceea ce priveşte sensul concilierii prerogativelor Regelui din art. 62 lit. h) cu sarcina Guvernului din art. 97 alin. (1), dar este cert ca implicarea Coroanei în realizarea unuia din serviciile publice administrative esenţiale, anume apărarea statului, nu poate fi evitată (a se vedea în acest sens şi *L.S. Agesta*, Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional, în *E*studios sobre el proyecto de Constitución, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, p. 110 şi urm.).

organele administraţiei publice, între care şi organele din sistemul forţelor armate, cum rezultă expres din Titlul III, Cap. V, Secţiunea I ale Constituţiei?[1)]

3.6. De ce nu se poate vorbi despre o subordonare a administraţiei publice faţă de Parlament?

129. Avalanşa universităţilor private după decembrie 1989, ca de altfel şi dezvoltarea învăţământului superior de stat, au condus, firește, la apariţia precipitată de cursuri sau chiar „tratate", mai fiecare facultate, implicit universitate, dorind să-şi impună «personalitatea» prin material didactic elaborat de profesorii proprii. Preocuparea în sine este lăudabilă, iar dacă cursurile respective sunt «de top», sub aspect ştiinţific, atunci iniţiativa dobândeşte semnificaţia unui act cultural la nivel naţional.

Ce ne facem, însă, când această goană după «personalitate» duce la forme fără fond, adică la lucrări intitulate „cursuri" sau mai pompos „tratate", dar care, sub aspectul conţinutului, sunt discutabile? Când facem această afirmaţie nu ne referim, firește, la nuanţe, la maniera de argumentare a unei probleme sau alteia, ci ne referim la aspectele de ordin conceptual, la modul în care este construită lucrarea, adică la «stâlpii de susţinere», care sunt elaboraţi fie ignorându-se total existenţa Constituţiei din 1991, fie deturnându-se litera şi spiritul acesteia.

Astfel, chiar în explicaţiile preliminare, unul dintre autorii care intră în această categorie afirma că rigoarea ştiinţifică a „studierii principiilor generale ale dreptului administrativ" îl determină ca, atunci când face referiri la Constituţia din 21 noiembrie 1991, ca şi la Legea contenciosului administrativ etc., să „demonstreze de ce unele dispoziţii din actele normative respective sunt eronate".[2)]Nu este locul şi nici cazul să facem o recenzie a acestei lucrări, dar studierea ei scoate în evidenţă că autorul, fără sa demonstreze caracterul eronat al dispoziţiilor Constituţiei cu privire la Preşedintele României sau la Guvern, în general cu privire la administraţia publică, ajunge să formuleze concluzii eronate, contrare literei şi spiritului Constituţiei, între care subordonarea administraţiei publice faţă de Parlament şi calificarea Preşedintelui Republicii „ca organ suprem al administraţiei statului".[3)]

[1)] Pe această linie de idei, într-o lucrare se susţine: „Dacă analizăm, însă, cu atenţie cuprinsul Titlului III nu rămâne nici o îndoială că Guvernul şi Preşedintele României, prin funcţiile ce le sunt atribuite, sunt organe executive, reprezentând deci puterea executivă (un executiv bicefal), chiar dacă Preşedintele României nu constituie doar o autoritate executivă. Guvernul şi Preşedintele României constituie, aşa cum reiese din interpretarea Capitolelor II, III şi IV ale Titlului III, autoritatea executivă, chiar dacă contribuie, prin mijloace proprii, şi la realizarea funcţiei legislative" (*Genoveva Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Virginia, Iaşi, 1995, p. 29).

[2)] *M.T. Oroveanu*, Tratat de drept administrativ, Universitatea „Dimitrie Cantemir", Bucureşti, 1994, p. 7.

[3)] Reţinem, pentru început, câteva citate:

„Prin natura lor, actele normative ale Guvernului sunt emise de o autoritate publică subordonată Parlamentului, fiind deci în favoarea legilor. Prin astfel de acte normative ale Guvernului se procedează la executarea legilor, la punerea în aplicare a dispoziţiilor legale" (idem, p. 56-57);

„Organele administraţiei statului prezintă următoarele trăsături caracteristice:

a) Ele pun în aplicare şi execută dispoziţiile actelor normative ale funcţiei legiuitoare a statului.

b) Ele se subordonează din punct de vedere constituţional organelor legiuitoare ale Ţării, care acordă votul de încredere Guvernului (...)" (ibidem, p. 349-350);

130. Teza subordonării administraţiei publice faţă de Parlament, dincolo de implicaţiile politice care răzbat din lucrarea citată[1)], ţine de vremurile apuse, de teoria sistemului unic şi unitar, care a fost consacrat prin Constituţia din 1965, cum se va arăta.

„Calitatea Preşedintelui României de organ suprem al Administraţiei Statului competent să vegheze la buna funcţionare a autorităţilor publice, să armonizeze politica ministerelor şi să arbitreze eventualele lor conflicte, rezultă din dispoziţiile alin. (2) al art. 80 al Constituţiei din 1991(...)" (*M.T. Oroveanu*,op. cit., p. 353).

De altfel, autorul, când nu «exagerează textele» Constituţiei, le ignoră complet, ajungând la teze care se potrivesc oriunde şi nicăieri, lucrarea demonstrând că autorul a aşteptat acest prilej să-şi «verse focul». Nota aceasta de subiectivism nu are nimic comun cu rigoarea ştiinţifică pe care pretinde că o profesează, cel mult cu «folclorul ştiinţific», trecând, evident, peste multe aspecte de ordin deontologic, cum ar fi regula citării (de exemplu la p. 78 se citează doar pe sine, când totul este copiat din *P. Negulescu*, op. cit., p. 289; la fel la p. 209 este dată o definiţie ca fiind personală, când ea a fost formulată de *P. Negulescu*, op. cit., p. 540 etc.) sau a acuzării doctrinei din vechiul regim, omiţând să-şi vadă citatele din documentele PCR din propriile sale lucrări. Reţinem numai câteva aspecte de acest gen: se vorbeşte despre principiul legalităţii (p. 64), dar se omite să se amintească de art. 1 alin. (3) şi art. 16 din Constituţie, ca şi cum principiul legalităţii în administraţia publică este transcendent Constituţiei; când se discută problema ordonării izvoarelor, sfidându-se Constituţia, nu se aminteşte despre întreaga filozofie a art. 20 (prioritatea normei internaţionale în materia drepturilor omului); toată discuţia cu privire la contenciosul administrativ este făcută prin referire exclusiv la Legea nr. 29/1990, anterioară Constituţiei, fără să se sesizeze modificările de substanţă aduse de Constituţie, operându-se, evident, cu termeni care nu mai au acoperire constituţionala [de exemplu „stare de necesitate", când în Constituţie se vorbeşte despre „stare de asediu" şi „stare de urgenţă", art. 73 alin. (3) lit. g)], dar mai grav făcându-se judecăţi de fond fără acoperire constituţională (de exemplu sfera actelor administrative exceptate, care nu poate depăşi sfera situaţiilor la care se referă art. 49, devenit art. 53 în Constituţia revizuită în 2003, semnificaţia actelor administrativ-jurisdicţionale în raport cu art. 21 etc.); materia contractelor administrative este cercetată după teorii care, se pretinde, au ancorare în legislaţie, dar nu se aminteşte art. 135 din Constituţie, devenit art. 136 în Constituţia revizuită, mai exact ideea concesiunii şi închirierii bunurilor proprietate publică; se avansează ideea „unui principiu obligator în activitatea funcţionarilor publici", anume credinţa creştină (p. 255), ceea ce încalcă principii cardinale ale Constituţiei (ar însemna, pur şi simplu, o discriminare pe criteriul religiei între cetăţenii României, atunci când s-ar pune problema accesului la funcţii publice) etc.

Nu mai punem în discuţie multe alte aspecte care ţin de precizia limbajului ştiinţific, cum ar fi chiar modul de formulare a primei trăsături a funcţiilor publice: „sunt titulare de competenţă, de puteri politice, de atribuţii stabilite prin lege" (p. 197).

Nu funcţia este „titulara de competenţă", ci persoana care deţine funcţia, funcţia este tocmai ansamblul de drepturi şi obligaţii prin care se realizează un «fascicol» din competenţa autorităţii (organului) publice. Apoi, dacă spunem competenţă, se subînţeleg drepturi şi obligaţii şi în orice caz «funcţia publică» nu este titulară de puteri politice, în orice stat există „o singură putere politica", deci o voinţă politică exclusivă sau suveranitatea, iar titularul acesteia este naţiunea. Tocmai aici este problema, „nici un grup şi nici o persoană" nu pot fi titulare de putere în nume propriu, ceea ce consacră expres Constituţia României din 1991 în art. 2 alin. (2) ş.a.m.d.

[1)] Rationamentul este evident pentru oricine: a spune că Preşedintele Republicii este organul suprem al administraţiei statului, dar această administraţie este „subordonată Parlamentului", înseamnă a pune Preşedintele Republicii în subordinea Parlamentului. Dacă poporul român a optat pentru republică, lasă să se înţeleagă teza de mai sus, atunci Preşedintele, deşi ales direct de popor, este un «supus» al Parlamentului, pe când Regele, «vezi Doamne», ar fi fost un factor neutru. De altfel, sentimentele şi preferinţele pentru monarhie ale autorului citat răzbat cu evidenţă din lucrare. Desigur, fiecare poate să aibă opţiunile sale, inclusiv cei care deţin catedre de drept public, dar este de conceput, de pildă, la vreo catedră în Franţa să se facă judecăţi de valoare, ca şi cum Franţa ar fi în timpul celui de-al doilea imperiu şi nu în timpul celei de-a V-a Republici? Apoi, pur teoretic, dacă există universitari, în Franţa, care, totuşi, discută ideea de şef de stat, ca şi cum ar fi vorba de regimul lui Napoleon al III-lea, poziţia lor are fundament ştiinţific? Poate fi vorba despre o fundamentare ştiinţifică a unei instituţii şi încă a instituţiei Şefului de Stat în afara literei şi spiritului

Principiul separaţiei puterilor exclude tocmai subordonarea unei puteri faţă de alta, el presupune echilibrul puterilor, colaborarea puterilor, contracararea unei puteri prin alta, dar nu subordonare. Este ceea ce se prevede, după revizuirea din 2003, expres în art. 1 alin. (4) din Constituţia României. Controlul parlamentar asupra Guvernului şi a celorlalte organe ale administraţiei publice, cum se prevede în art. 111 din Constituţie, nu înseamnă subordonarea administraţiei publice faţă de Parlament, deci a executivului fata de legislativ, ci exercitarea unei funcţii specifice a Parlamentului în societăţile democratice contemporane, bazate pe principiile statului de drept.

De asemenea, controlul actelor administrative şi chiar anularea acestora de către justiţie nu înseamnă subordonarea administraţiei publice, implicit a executivului faţă de puterea judecătorească. Cum, la fel, se poate discuta în ceea ce priveşte competenţa Curţii Constituţionale de a judeca constituţionalitatea legilor, ar fi ridicol să se spună că acest drept al Curţii Constituţionale echivalează cu subordonarea Parlamentului faţă de Curte ş.a.m.d.

Noţiunea de subordonare, ca noţiune specifică dreptului public, nu poate fi utilizată, faţă de litera şi spiritul Constituţiei din 1991, decât pentru a evoca raporturi din sfera aceleiaşi puteri, fiind vorba, cum s-a mai arătat, de mai multe feluri de subordonări.

De asemenea, calificarea **Preşedintelui României** ca organ suprem al administraţiei de stat aminteşte de formulările specifice realităţilor politico-constituţionale din vechiul regim. Preşedintele României, faţă de prevederile Constituţiei, nu are exclusiv atribuţii administrative, şi cu atât mai puţin nu este unicul organ din vârful sistemului organelor administrative. Dacă s-ar accepta calificarea propusă în „tratatul" citat, ar însemna să admitem că faţă de Preşedintele României se află în raporturi de subordonare organică toate autorităţile administraţiei publice, începând cu Guvernul şi terminând cu primăriile, ceea ce, evident, nu rezultă din Constituţie. Abia dacă se poate susţine ideea unei subordonări funcţionale şi aceasta numai în ceea ce priveşte autorităţile centrale la care, generic, face trimitere art. 87 alin. (1) din Constituţie

În concluzie, Preşedintele României rămâne unul dintre şefii executivului şi nu singurul şef al acestuia, cum s-a precizat deja.

3.7. Cum se mai poate vorbi de un „sistem al organelor administraţiei publice"?

131. În alte lucrări se reiterează, *tale quale*, teoria sistemului de organe. Astfel, unii autori definesc **dreptul administrativ** ca fiind ramura ce cuprinde totalitatea normelor juridice „care reglementează organizarea puterii executive, precum şi raporturile juridice de drept administrativ ale acestor organe cu particularii (persoane fizice şi juridice)", definiţie care le îngăduie să afirme că dreptul administrativ este o ramură a dreptului public, ramură autonomă tocmai datorită specificului său de reglementare, „adică specificului raporturilor sociale", anume raporturile administrative, care „iau naştere în cursul şi pentru realizarea activităţii executive a statului".[1)]

Constituţiei în vigoare? După părerea noastră, nu, chiar dacă facem propuneri de modificare a Constituţiei, trebuie, logic, arătat de ce sunt necesare, deci care sunt limitele textelor în vigoare. Aici nu mai este vorba de opţiune ideologică personală, ci de adevărata rigoare a ştiinţei dreptului public, în particular a ştiinţei dreptului administrativ.

[1)] *V. Popa, P. Petrişor, D.A. Crăciunescu*, Drept administrativ şi contenciosul administrativ, Ed. Helicon Timişoara, 1995, p. 7.

Trecem peste aspectele de logică juridică[1], de stil şi, deci, de ţinută a unei lucrări universitare, limitându-ne a observa că autorii se joacă cu noţiunile: mai întâi preferă sintagma „putere executivă", apoi o preferă pe aceea de „activitate executivă a statului" pentru a desemna, în fond, una şi aceeaşi realitate juridică, pentru ca mai târziu să pună semnul egalităţii între „activitatea executivă" şi „activitatea administrativă": „Activitatea administrativă sau executivă este acea formă fundamentală de activitate care constă în organizarea executării şi executarea în concret a legilor şi celorlalte acte emise de toate organele statului".[2]

De data aceasta trecem peste omisiunea de citare, teza, se poate spune, a intrat în fondul comun de idei, dar nu putem să nu remarcăm o nouă inconsecvenţă terminologică, introducerea sintagmei „forma fundamentală de activitate", după ce, iniţial, s-a spus că este vorba de „putere executivă".

132. De altfel, autorii revin şi constată că „prevederile Constituţiei României din 1991 nu utilizează noţiunea de putere", ci noţiunea de „autoritate publică", soluţie care li se pare „mai potrivită în actuala etapă de dezvoltare a statului de drept".[3] Ca fost Preşedinte al Comisiei Constituţionale, ar trebui sa mă simt măgulit, ştiinţa, însă, presupune rigoare, raţionamente şi nu bolnăvicioase sentimentalisme, motiv pentru care mă văd obligat a arăta că afirmaţiile de mai sus sunt contrazise numai peste câteva pagini, când, contrar literei şi spiritului Constituţiei din 1991, se trage o concluzie ce se putea fundamenta numai pe litera şi spiritul Constituţiei din 1965, anume existenţa unui sistem de organe de stat şi, corespunzător, a unui sistem de organe administrative.[4]

Pe de o parte spunem că, şi în statele în care este consacrat principiul separaţiei puterilor, separaţia „nu mai este înţeleasă în mod rigid", fiind vorba şi de un control reciproc, de o colaborare, iar pe de altă parte, revenim la teza sistemului unic şi unitar de organe de stat, care, evident, logic, duce la subordonarea tuturor faţă de un vârf, ceea ce exclude colaborarea şi controlul reciproc.

Fără alte explicaţii, ne limităm a preciza că preferinţa legiuitorului constituant din 1991 pentru noţiunea de „autorităţi publice" nu înseamnă că substanţa clasicei separaţii şi, corespunzător, colaborări a puterilor, nu se regăseşte, mai ales după revizuirea din 2003. Apoi, dincolo de terminologia în sine, Constituţia din 1991 este Constituţia unui stat de drept, a unui regim democratic, axat pe pluralismul politic, pe autonomia locală. Dacă nu vorbim expres de puteri şi preferăm cuvântul „autorităţi", are şi nu are importanţă, dar dacă nu ne debarasăm de vechea teorie a «sistemului unic şi unitar de organe ale statului», care avea în

---

[1] De vreme ce este vorba de o totalitate de norme juridice, logic, acestea nu reglementează „raporturi juridice de drept administrativ", ci raporturi sociale, care abia după ce intră sub incidenţa normelor dreptului administrativ, devin raporturi de drept administrativ ş.a.m.d.

[2] Idem, p. 35.

[3] Ibidem, p. 31.

[4] „În dreptul şi ştiinţa administraţiei, prin noţiunea administraţiei publice se înţelege un sistem de organe ale statului sau o anumită formă fundamentală de activitate a statului - activitatea administrativă" (*V. Popa, P. Petrişor, D.A. Crăciunescu*, op. cit., p. 35).

vârf fosta Mare Adunare Naţională, ca organ suprem al puterii de stat[1)], are o importanţă foarte mare.

133. Este, înainte de toate, de observat că nicăieri în Constituţia din 1991 nu se operează cu noţiunea de «sistem de organe ale statului», pentru că în baza separaţiei puterilor nu mai poate fi vorba de un atare sistem şi, evident, nici de cele patru subsisteme ale sale, cum erau

---

[1)] Edificatoare sunt, în acest sens, explicaţiile dintr-un ultim curs de Drept constituţional, redactat în baza vechii Constituţii: „Unitatea sistemului organelor statului socialist român este asigurată organizatoric prin existenţa unui organ de stat care comandă întreaga organizare şi funcţionare statală. Acesta este Marea Adunare Naţională, care, potrivit art. 4 din Constituţie, este organul suprem al puterii de stat sub conducerea şi controlul căruia îşi desfăşoară activitatea toate celelalte organe ale statului. În fine, nu putem să nu reţinem că având o deosebită importanţă în asigurarea unităţii organizatorice şi funcţionale a organelor statului socialist român principiile de organizare şi funcţionare a sistemului şi îndeosebi rolul conducător al partidului, centralismul democratic şi legalitatea socialistă, principii în care-şi găsesc reflectarea caracterele specifice ale puterii poporului.

Astfel văzute lucrurile, putem spune că sistemul organelor statului socialist român cuprinde totalitatea organelor statului, grupate pe categorii în funcţie de formele fundamentale de realizare a puterii, ierarhizate şi subordonate în cadrul fiecărei categorii, şi subordonate în ultimă instanţă faţă de Marea Adunare Naţională" (*I. Muraru*, Drept constituţional, T.U.B., Bucureşti, 1987, p. 267-268).

Într-adevăr, teoria dreptului public de atunci nu putea face abstracţie de principiul consacrat de art. 3 al Constituţiei din 1965: „În Republica Socialistă România, forţa politică conducatoare a întregii societăţi este Partidul Comunist Român", cum nu putea să facă abstracţie, potrivit practicii statornicite, nici de tezele pe care «forţa politică conducătoare» le elabora, evident, prin autoritatea nr. 1, secretarul general al acestei «forţe».

Pe această linie de idei, în lucrarea citată se începe explicarea „noţiunii de sistem al organelor statului" cu fraza, repet, obligatorie în acele vremi: „În explicarea sistemului organelor statului socialist român, un preţios îndrumar sunt cuvintele rostite de către secretarul general al partidului, tovarăşul Nicolae Ceausescu, în sensul că, în fond, întregul organism al societăţii socialiste trebuie să funcţioneze ca cea mai perfectă maşină electronică (...)" (*I. Muraru*, op. cit., p. 267).

Nu dorim să scoatem în evidenţă prin citatul de mai sus limitele lucrării respective, ci limitele unei întregi literaturi, inclusiv ale lucrărilor noastre din perioada respectivă. În lucrarea din 1986, elaborată împreună cu Prof. Valentina Gilescu, cum era general admis în doctrina vremii, se analiza printre principiile fundamentale şi rolul conducător al partidului, iar în cursul apărut în 1989, de asemenea, potrivit fondului comun de idei al doctrinei, un paragraf era consacrat „controlului de partid asupra activităţii organelor administraţiei de stat". Ca regulă, pe baza Constituţiei din 1965, se analizau următoarele „principii fundamentale de organizare şi funcţionare a organelor statului socialist": 1) rolul conducător al partidului; 2) participarea maselor la conducerea statului; 3) egalitatea în drepturi a cetăţenilor; 4) legalitatea socialistă; 5) centralismul democratic; 6) conducerea colectivă (a se vedea cu titlu de exemplu: *M. Lepădătescu*, Sistemul organelor statului..., op. cit., p. 106-125; *I. Ceterchi*, (în colectiv) Organizarea şi activitatea de stat în R.S. România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1974, p. 233 şi urm.; *I. Vântu, M. Anghene, M. Straoanu*, Organele administraţiei de stat în Republica Socialistă România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1971, p. 71-125; *T. Drăganu*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1972, p. 267 şi urm.; *R. Ionescu*, p. 19-23, 40-100; *I. Deleanu*, Drept constituţional. Tratat elementar, Ed. Didactică şi Pedagogică, 1980, p. 338-357, cu precizarea că se analizează „Principiile de organizare şi funcţionare ale sistemului politic"; *I. Iovănaş*, p. 42-75; *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ... , 1986, op. cit., p. 185 şi urm.; *I. Muraru*, Drept constituţional (1987), op. cit., p. 282 şi urm.

Prin urmare, nu este deloc indiferent pentru teoria dreptului public dacă există un principiu de genul art. 3 din Constituţia din 1965 sau un principiu de genul art. 8 din Constituţia din 1991, cum, de asemenea, nu este deloc indiferent dacă vorbim de organe de putere pe plan local sau nu, dacă vorbim de principiul independenţei justiţiei sau nu, dacă vorbim de principiul autonomiei locale sau nu, de existenţa unor autorităţi autonome (inclusiv ale administraţiei centrale de specialitate) sau nu ş.a.m.d.

teoretizate în baza Constituției din 1965 (sistemul organelor puterii de stat, sistemul organelor administrației de stat, sistemul organelor judecătorești și sistemul organelor procuraturii).

Față de dispozițiile Constituției din 1991, evitând un «război al cuvintelor», putem spune că noțiunea de „sistem al organelor statului", corespunzător - noțiunea de „sistem al organelor administrației de stat", pot fi folosite doar într-un sens metaforic și nu cu un sens de categorii științifice. Este adevărat, se poate spune «sistemul administrației guvernamentale», având în vedere complexul de organe ale administrației publice de stat centrale și locale (ministere, agenții, instituții, prefecturi, structuri deconcentrate) care, direct sau indirect, sunt subordonate Guvernului, sens în care se exprimă Emanuel Albu, deși are în vedere o accepțiune sociologică a naturii de sistem[1)].

Cum s-a văzut, ideea de «sistem de organe» era axată pe teza subordonării din treaptă în treaptă în cadrul fiecărei categorii, pe de o parte, respectiv pe teza existenței unui organ de stat care comandă întreaga organizare și funcționare statală.

134. De vreme ce Constituția din 1991, revizuită, consacră separația puterilor, existența autorităților centrale autonome, apoi a principiului autonomiei locale, nu se mai poate susține că Guvernul «comandă» în întreaga administrație publică, ceea ce nu înseamnă că nu poate realiza o conducere generală, în sensul de elaborare a unor norme obligatorii pentru toate autoritățile administrației publice. Tocmai în aceasta constă subtilitatea noilor reglementări, Guvernul „exercită conducerea generală a administrației publice", fără ca această „conducere generală" să fie fundamentată, în toate cazurile, pe raporturi de subordonare (organică sau funcțională).

Pe de altă parte, în noul sistem constituțional pentru anumite autorități ale administrației publice rolul de organism de comandă la vârf îl are Președintele României, or teoria sistemului organelor statului îngăduie în cadrul fiecărei categorii doar „un organ suprem".[2)]

[1)] *E. Albu*, Administrația ministerială în România, Ed. All Beck, București, 2004, p. 17.

[2)] Vezi, pentru alte explicații asupra acestei teorii, și M. Lepădătescu, *Sistemul organelor statului...*, *op. cit.*, p. 125 și urm.

Structuralismul a fost și rămâne o metodă de cercetare în științele sociale, inclusiv în cele juridice, organizarea elementelor într-un sistem, deci regulile de structurare, nu de puține ori diferă în una și aceeași problemă de la un autor la altul, fiind vorba, până la urma, și aici de o „convenție" terminologică. De regulă, se afirmă că între elementele unui sistem se stabilesc raporturi de subordonare și raporturi de colaborare, care sunt, de fapt, și categoriile de raporturi de drept administrativ.

Ca atare, dacă luăm ca element de referință caracterul bicefal al executivului reglementat de Constituția României din 1991, apoi avem în vedere țesătura de raporturi dintre cei „doi șefi ai executivului", dintre aceștia, pe de o parte, și celelalte organe ale administrației publice, pe de altă parte, s-ar putea vorbi, spargând, evident, „paradigmele clasice", de „sistemul administrației publice", așa cum s-a și exprimat unul dintre autorii citați:

„Mai întâi, am sublinia faptul că nu este greșit și nu trebuie să ne ferim a folosi sintagma de «sistem al administrației publice», chiar dacă elementele sale componente par, la prima vedere, destul de eterogene, cum tot astfel sunt și raporturile juridice dintre acestea. Astfel, în structura acestui sistem găsim autorități ale statului - șeful statului, Guvern, ministere, servicii ale acestora descentralizate în județe, prefecți - care sunt organizate și funcționează, în principal, pe baza principiului subordonării ierarhice, dar și autorități nestatale, alese de colectivitățile locale - consilii județene, consilii locale, primari - care nu se subordonează nici între ele și nici față de autoritățile statale, funcționând, în principal, pe baza principiului autonomiei locale" (*M. Preda*, op. cit., p. 17).

Pe cale de consecinţă logică, nici sintagma „forma fundamentală de activitate a statului" nu mai poate fi considerată compatibilă cu noile realităţi constituţionale. Este suficient să amintim că sfera administraţiei publice cuprinde atât administraţia statală, dar şi administraţia din unităţile administrativ-teritoriale, realizată în baza principiului autonomiei locale. Apoi, cum s-a arătat deja, potrivit noii Constituţii, nu se poate vorbi de o „activitate jurisdicţională ca o formă fundamentală de activitate a statului", căreia, conform vechii teorii, să-i mai corespundă o categorie de organe. Constituţia din 1991 vorbeşte despre justiţie, care este îndeplinită de instanţele judecătoreşti, riguros precizate, restul activităţilor jurisdicţionale sunt orice altceva, dar nu justiţie.[1)]

§ 4. Definiţia şi trăsăturile administraţiei publice în baza Constituţiei României în vigoare

4.1. Definiţia generală

135. Noţiunea de administraţie publică, faţă de precizările de mai sus, în accepţiunea formal-organică, evocă următoarele autorităţi publice: Preşedintele României, Guvernul, ministerele şi alte organe subordonate direct Guvernului, organe centrale de specialitate autonome, instituţii subordonate ministerelor; prefectul; organe locale de specialitate subordonate ministerelor şi conduse de prefect; organe autonome locale (Consiliul judeţean, Consiliul local, primarul) şi instituţii subordonate acestora.

În sens material-funcţional, noţiunea de administraţie publică evocă acte juridice şi operaţiuni materiale prin care se execută legea, fie prin emiterea de norme subsecvente[2)], fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă de servicii publice.

136. Într-o formulare concentrată, **administraţia publică** poate fi definită ca ansamblul activităţilor Preşedintelui României, Guvernului, autorităţilor administrative autonome centrale, autorităţilor administrative autonome locale şi, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice.

Din definiţie desprindem următoarele note dominante:

a) activitate realizată numai de autorităţi executive şi administrative, pe care le intitulăm autorităţile administraţiei publice;

Se vede, însă, chiar din argumentarea autorului citat, că nu prea mai poate fi susţinută ideea de sistem, cel puţin în sensul conturat în literatura elaborată pe baza vechii Constituţii. Dacă, totuşi, se doreşte menţinerea acestei noţiuni în virtutea obişnuinţei, atunci trebuie căutate aspectele care „leagă" administraţia locală, ce funcţionează „pe baza principiului autonomiei locale", de administraţia de stat în general, de cei doi şefi ai executivului în particular, sens în care ar putea fi invocate: art. 80, art. 86, art. 87, art. 91 alin. (1), art. 92, art. 93, art. 94 lit. c), art. 102 alin. (1), art. 108, art. 117, art. 119, art. 120-123 din Constituţie.

[1)] Aceste considerente ne determină să nu împărtăşim nici terminologia „forme principale de activitate, prin care participă la exercitarea puterii de stat", propusă de Prof. *T. Drăganu* (Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, op. cit., p. 16).

[2)] Tradiţional, această dimensiune a administraţiei de stat era evocată prin expresia „organizarea executării legii" (*R. Ionescu*, op. cit., p. 7, 10-12).

b) activitate de aducere la îndeplinire a legii (ceea ce înseamnă și adoptarea de acte normative cu forță juridică inferioară legii) sau, după caz, de organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice;

c) activitate ce se realizează în regim de putere publică, adică prin intermediul prerogativelor, acordate de Constituție și legi, ce fac să prevaleze interesul public (general) atunci când este în conflict cu interesul particular.

Având în vedere exigențele logicii formale și varietatea terminologiei din doctrina de drept public, apreciem că, pentru o mai buna înțelegere a concepției noastre asupra administrației publice, sunt necesare explicații mai ample.

Se știe că orice definiție trebuie să arate genul proxim și diferența specifică.

Chiar dacă nu este exprimat expres, din definiție rezultă că administrația publică este o specie a **activității publice**, o formă a vieții publice. La acest început de secol și de mileniu viața publică este din ce în ce mai complexă, cum s-a văzut și din doctrina comparată prezentată; o parte a acesteia este evocată, constant, prin noțiunea de administrație publică, ceea ce înseamnă că, în mod real, obiectiv, există și fenomenul corespunzător.

Mai departe, cum încadrăm această activitate, prin prisma categoriilor clasice ale dreptului public sau prin prisma tezelor actuale, este o altă problemă care, evident, nu este numai a dreptului administrativ.

Față de cele subliniate anterior, nu se mai poate spune că administrația publică este clasicul «executiv» sau „forma fundamentală de activitate a statului", cum se susținea pe baza Constituției din 1965.

137. Administrația publică de azi nu mai poate fi clasicul «executiv» pentru simplul motiv că fenomenul executiv a devenit altul. La ora actuală, ținându-se seama de noile realități constituționale, doctrina operează cu noțiunea de executiv pentru a evoca activitatea publică, ce nu este nici legiferare și nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu origine politică, care impulsionează administrația publică, formând, de fapt, conducerea acesteia.

Administrația publică nu mai este nici forma de realizare a puterii de stat (sau forma fundamentală de activitate a statului), pentru că în sistemul democratic al Constituției României din 1991, revizuită în 2003, ca de altfel în sistemul tuturor Constituțiilor democratice, nu numai statul este persoană morală de drept public. Față de reglementările din țara noastră, această calitate, în mod neîndoielnic, aparține și unităților administrativ-teritoriale. Administrația locală, în baza principiului autonomiei locale, este, ca esență, administrație publică și nu administrație de stat. Faptul că unele autorități administrative prin care se realizează autonomia locală au și atribuții de administrație de stat nu înseamnă că toată activitatea lor este statală. Altfel, instituția autonomiei locale ar fi o pură ficțiune, cum a fost în România socialistă. Nu mai puțin, **autonomia locală** nu poate însemna «stat în stat», motiv pentru care în toate sistemele democratice din lume întâlnim «tutela administrativă» (controlul reprezentanților Guvernului sau chiar ai șefului statului asupra autorităților administrative autonome locale, cu drept de atac în contenciosul administrativ).

Diferența specifică ar putea fi comentată prin referire la: a) subiectele care realizează administrația publică din sfera autorităților publice; b) conținutul administrației publice și c) scopul administrației publice.

4.2. Autorităţile care realizează administraţia publică

138. Subiectele care fac **administraţia** publică se pot grupa după cum urmează:

a) cei doi şefi ai executivului (Preşedintele României şi Guvernul);

b) ministerele şi alte organe centrale subordonate Guvernului;

c) organe centrale de specialitate care nu sunt în subordinea Guvernului (autorităţi administrative centrale autonome);

d) instituţii bugetare, regii autonome şi societăţi comerciale subordonate organic sau, după caz, funcţional ministerelor;

e) instituţii bugetare, regii autonome şi societăţi comerciale subordonate organic sau, după caz, funcţional organelor centrale autonome;

f) prefectul;

g) comisia consultativă judeţeană[1];

h) organe locale de specialitate subordonate ministerelor şi conduse de prefect;

i) organe autonome locale (consiliul judeţean, consiliul local, primarul);

j) instituţii bugetare, regii autonome şi societăţi comerciale subordonate organic sau, după caz, funcţional consiliului judeţean ori consiliului local.

139. În definiţie se enumeră numai autorităţile publice de bază ale organizării administraţiei publice (organele de vârf, administraţia ministerială, administraţia centrală autonomă, administraţia locală autonomă), dar se adaugă după caz, structurile subordonate acestora. Se subînţelege că această precizare nu este valabilă pentru toate „autorităţile publice de bază", aşa cum le-am definit mai sus, ci de la caz la caz. Spre pildă, în cazul Preşedintelui României nu se poate vorbi de structuri administrative subordonate, evident în sens de organ al administraţiei publice[2]. Faptul că el numeşte Guvernul, numeşte în funcţii publice, prezidează

---

[1] În pofida denumirii, comisia consultativă adoptă şi decizii care sunt acte administrative normative, obligatorii pentru serviciile publice descentralizate ale ministerelor, filialele regiilor autonome etc. Legea îi stabileşte acest drept de decizie într-o formă implicită: „Comisia consultativă dezbate şi îşi însuşeşte prin consens programul anual orientativ de dezvoltare economică şi socială al judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti, pe baza Programului de guvernare acceptat de Parlament" [art. 147 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

[2] Când facem această afirmaţie avem în vedere nu numai filozofia edificiului nostru constituţional (spiritul legii), ci şi litera acestuia. Articolul 116-117 din Constituţie precizează, fără echivoc, că organele centrale de specialitate ale administraţiei publice sunt fie în subordinea directă sau indirectă a Guvernului, fie autonome. Potrivit art. 92 alin. (1), Preşedintele României îndeplineşte funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, dar art. 119, consacrat special Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, nu conţine precizarea subordonării acestuia faţă de Preşedintele României. O asemenea precizare nu putea fi inclusă în capitolul referitor la administraţia publică, pentru simplul motiv că, anterior, în capitolul consacrat Parlamentului, se rezolvă problema «subordonării», Consiliul Suprem de Apărare a Ţării fiind pus sub autoritatea Parlamentului. Camerele, în şedinţă comună, se întrunesc şi pentru „examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării" [art. 65 alin. (2) lit. g) din Constituţie]. De altfel, organizarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituţie, prin lege organică. Din coroborarea textelor constituţionale citate rezultă, cum s-a arătat deja, că, sub aspectul naturii juridice, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării ne apare ca o autoritate autonomă centrală de specialitate a administraţiei publice, prezidată de Preşedintele României şi supusă controlului Parlamentului. Despre alte organe centrale de specialitate nu poate fi vorba, de vreme ce ministerele se organizează „numai în subordinea Guvernului" [art. 116 alin. (1)], iar organele care nu poartă denumirea de minister „se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorităţi administrative autonome" [art. 116 alin. (2)].

şedinţa de Guvern, este Preşedintele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării etc. - nu transformă autorităţile administrative pe care le numeşte sau le conduce în organe subordonate ierarhic, în sensul strict al termenului (organic).

140. Subordonarea administrativă, în sens organic, presupune: a) dreptul de organizare a autorităţii inferioare; b) dreptul de a-i transmite instrucţiuni obligatorii; c) dreptul de supraveghere generală a activităţii; d) dreptul de numire a conducătorilor; e) dreptul de tragere la răspundere prin aplicarea sancţiunilor administrativ-disciplinare; f) dreptul de control al activităţii cu posibilitatea de anulare a actelor.[1)]

În literatura juridică se teoretizează şi o subordonare funcţională, care cuprinde numai unele din elementele subordonării organice, existând, însă, deosebiri de păreri cu privire la numărul acestora. De fapt, Prof. Romulus Ionescu înţelege subordonarea funcţională ca fiind subordonarea pe linie verticală (adică între organele de aceeaşi competenţă materială, dar cu o competenţă teritorială diferită) care ar cuprinde: a) îndrumarea activităţii organelor subordonate, prin acte normative sau individuale; b) sprijinirea organelor subordonate pentru a putea sa-şi realizeze atribuţiile; c) supravegherea permanentă a activităţii şi d) controlul posterior al actelor emise, cu posibilitatea anulării.[2)]

Dacă rămânem la aceste elemente, fără să eliminăm dreptul de anulare, este clar că faţă de Preşedintele României nici un organ al administraţiei de stat nu se subordonează funcţional, cu atât mai mult nu poate fi vorba de o subordonare organică, cum s-a menţionat în nota anterioară.

Nimic nu opreşte, însă, pe Preşedintele României să pună în discuţia Guvernului actele pe care le consideră ilegale ale miniştrilor din domeniile pentru care, potrivit art. 87 alin. (1) din Constituţie, participă, de drept, la şedinţele Guvernului (politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice), cerând anularea lor, iar actele conducătorilor serviciilor de informaţii ale statului le poate pune în discuţia Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

141. Constituţia, în art. 116, precizează că ministerele se pot organiza numai în subordinea Guvernului, iar organele centrale de specialitate cu altă denumire (evident şi alt regim juridic; în primul rând, conducătorul lor nu este membru al Guvernului) se pot organiza: a) în subordinea Guvernului; b) în subordinea ministerelor şi c) ca autorităţi administrative autonome. Cele care se organizează ca autorităţi administrative autonome, logic, nu pot fi în subordinea nici a şefului statului. Desigur, ele trebuie să respecte hotărârile Guvernului, deoarece acesta „exercită conducerea generală a administraţiei publice" (art. 102), ca orice organ administrativ, potrivit art. 112 se află sub control parlamentar, iar actele lor, în baza art. 52, sunt susceptibile

---

În pofida acestor prevederi constituţionale, prin Legea nr. 356 din 11 iulie 2003, publicată în M. Of., nr. 529 din 23 iulie 2003, s-a înfiinţat Institutul Cultural Român, ca organ central de specialitate, în subordinea Preşedintelui României, care a primit dreptul de a numi şi revoca directorul general al Institutului, drept de care s-a folosit Preşedintele în funcţiune, ales în noiembrie 2004, revocându-l pe preşedintele Augustin Buzura şi numind un controversat filozof, perceput ca adept al «partidei politice» de la putere. Este, fără alte comentarii, o soluţie legislativă neconstituţională.

[1)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 68-69; *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, T.U.B., 1983, p. 96-100.

[2)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 69.

de atac în fata instanţelor de contencios administrativ. Constituţia noastră nu admite constituirea de organe administrative nici «în subordinea» şi nici «pe lângă» **Preşedintele României.**

În schimb, în cazul Guvernului, formularea din definiţie **„structuri subordonate"** relevă **atât subordonarea directă** a organelor centrale (ministere, alte organe de specialitate) ori a celor locale (prefectul), cât şi **subordonarea indirectă** (prin ministere, alte organe centrale) a unor instituţii centrale şi locale.

Pe de altă parte, în cazul ministerelor (altor organe centrale), autorităţilor administrative autonome centrale sau, după caz, autorităţilor administrative autonome locale, expresia la care ne referim evocă atât o **subordonare organică**, cât şi o **subordonare funcţională**, după cum este vorba de organe administrative propriu-zise, de regii autonome sau de societăţi comerciale.

4.3. Noţiunile de putere publică, serviciu public şi interes public

142. Noţiunea de **«putere publică»**, cum s-a remarcat anterior, evocă prerogativele (adică drepturile speciale, exorbitante) pe care le are organul administrativ, în sens de autoritate ce reprezintă şi apără interesul general (public), care obligatoriu trebuie să se impună celui particular. Pe aceste prerogative, rezultate din Constituţie şi din legile organice, se fundamentează capacitatea de drept public a organelor administrative. În virtutea acestei capacităţi, organele administrative emit acte de autoritate, care se execută din oficiu, aplicând direct, dacă este nevoie, măsuri administrative de constrângere cu caracter preventiv, sancţionator sau de executare silită. Nici o altă autoritate publică nu are prerogativa aplicării directe a măsurilor de acest gen. De fapt, organele administrative pun în aplicare şi sancţiunile penale stabilite de instanţele judecătoreşti prin hotărâri definitive.

Este de observat că regimul de putere publică, într-un sistem constituţional democratic, nu exclude, dimpotrivă, presupune existenţa la îndemâna celor administraţi a unor căi de atac. Tocmai de aceea, contenciosul administrativ este privit ca o dimensiune a regimului juridic de putere publică şi nu ca un element exterior acestuia.

Definiţia la care ne-am oprit scoate în evidenţă faptul că regimul de putere publică este factor comun şi pentru aducerea la îndeplinire a legilor şi pentru prestarea de servicii publice, în limitele legii.

Expresia «aduc la îndeplinire legile» are cel puţin următoarele semnificaţii: a) legea este plafonul administraţiei publice; b) principiul legalităţii este principiul fundamental al administraţiei publice; c) aplicarea legii presupune şi adoptarea de acte normative de către administraţie (organizarea executării legii); d) actele administrative normative au forţă juridică inferioară legii şi se ierarhizează în funcţie de poziţia şi competenţa organului de la care emană; e) orice act individual sau orice operaţiune materială (pavarea unei străzi, transportul de persoane, dirijarea circulaţiei, constrângerea la tratament medical în cazul bolilor transmisibile, blocarea bunurilor care nu corespund calitativ, sacrificarea animalelor bolnave pentru a împiedica extinderea epizootiei, eliberarea unei autorizaţii, aplicarea unei sancţiuni etc.), reprezintă o executare la cazul concret, a legii.

Cu alte cuvinte, îndeplinirea legii presupune atât o activitate de organizare, de pregătire a executării, cu caracter normativ (hotărâri, circulare, instrucţiuni de la Guvern în jos), cât şi o

activitate de executare la cazul concret (emitere de acte unilaterale, încheiere de contracte, efectuarea de operaţiuni materiale).

143. După cum se exprimă şi autorii germani, „ordinea publică, securitatea publică, interes public, bunuri publice, serviciu public" sunt noţiuni care depind de scopurile politice, sensul lor putând să se modifice o dată cu schimbarea concepţiilor politice, motiv pentru care trebuie să se ajungă la o convenţie cu privire la sensul lor, noţiunea de „serviciu public" fiind considerată de unii autori francezi, cum s-a arătat, desuetă. Ceea ce îşi pot permite autorii francezi, plecând de la dispoziţiile constituţionale, de la istoria evoluţiei administraţiei active şi a contenciosului administrativ din Franţa, nu înseamnă ca trebuie extrapolat cu orice preţ.

Noţiunea de «serviciu public», la noi, nu numai că nu şi-a pierdut importanţa, ci, dimpotrivă, în spiritul noilor reglementări democratice, a redevenit o noţiune de bază a dreptului administrativ.

Prin serviciu public noi am înţeles constant activitatea organizată sau autorizată de o autoritate a administraţiei publice pentru a satisface nevoi sociale în interes public.

Este de menţionat că definiţia propusă de doctrină a fost preluată şi de legiuitor, referindu-ne la art. 2 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 554/2004, **„serviciu public** – activitatea organizată sau autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii, după caz, a unui interes public"[1]).

144. Nevoile sociale sunt enorme, ele diferă după cele mai variate criterii: geografice, culturale, economice, vârstă, sex, grad de civilizaţie etc. Administraţia publică, obiectiv, nu-şi poate propune decât rezolvarea acelor nevoi care particularizează la un moment dat un interes public, ceea ce presupune o valorizare de către puterea politica şi fixarea unor coordonate legislative. Este clar că sfera nevoilor sociale în sens de interes public, ca şi priorităţile administraţiei de a organiza sau autoriza activităţi pentru satisfacerea acestora se modifică în funcţie de programul politic al forţelor care cuceresc puterea politică, dar de aici până a contesta fenomenul ca atare şi importanţa noţiunii de serviciu public este o distanţă prea mare.

De aceea, expresia din definiţia administraţiei publice („se prestează servicii publice") are un sens mai larg, atât prestarea propriu-zisă a activităţilor de interes public, cât şi autorizarea desfăşurării acestor activităţi de către persoane private, stabilimentele de utilitate publică din perioada interbelică. Accentuăm asupra formulării şi raţionamentului, nu orice activitate de interes public este serviciu public, ci numai acele activităţi ce sunt necesare pentru satisfacerea unor nevoi sociale, apreciate de puterea politica ca fiind de interes public. Ridicarea unei nevoi sociale la rangul de interes public presupune şi o consacrare legislativă a limitelor acţiunii administraţiei publice. Atâta timp cât nu există o minimă reglementare legală, strict tehnic juridic, nu suntem în prezenţa interesului public şi autorităţile administraţiei publice constituţionale nu au nici o obligaţie juridică.

Această concluzie se impune cu atât mai mult dacă avem în vedere şi nuanţările aduse de Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) noţiunii de «interes public», legea oprindu-se atât la o definiţie generală [„interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, a libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice" - art. 2 alin. (1)

[1]) Vezi, pentru explicaţii suplimentare, *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit., p. 277 şi urm.

lit. l)], cât şi la două definiţii speciale: **interes legitim privat** [„posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în consideraţiunea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat" – lit. o)] şi, respectiv, **interes legitim public** [„posibilitatea de a pretinde o anumită conduită în consideraţiunea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în consideraţiunea apărării unui interes public" – lit. p)].

145. Fără a intra în detalii, fiind o problemă la care se va reveni în volumul al doilea al tratatului, trebuie să atragem atenţia că definiţia generală nu se află faţă de definiţiile speciale în relaţie de la gen la specie, toate trei sunt definiţii ale unor concepte de sine-stătătoare, reglementate de Legea nr. 554/2004, în dezvoltarea textelor constituţionale. Noţiunea de «serviciu public» este importantă pentru conturarea sferei administraţiei publice, implicit a obiectului actelor administrative atacate în contenciosul administrativ, în timp ce noţiunea de **interes legitim**, cu cele două specii (privat şi public) este importantă pentru a contura sfera temeiului juridic al atacării actului. Potrivit art. 52 din Constituţie, persoana poate fi vătămată într-un drept subiectiv ori într-un interes legitim, iar Legea nr. 554/2004 ne arată că interesul legitim poate fi şi de ordin public, ipoteză în care se revine la noţiunea generală de interes public, care este avută în vedere în prezentul paragraf al tratatului.

Într-un sistem democratic, mai ales în condiţiile exploziei tehnicii actuale, legea trebuie să cuprindă doar informaţiile strict necesare pentru a contura dimensiunile şi, mai ales, sensul deciziei politice. Este motivul pentru care în definiţie am folosit expresia „în limitele legii" şi nu alte expresii, cum ar fi: «în limitele şi condiţiile stabilite de lege»; «pe baza legii»; «potrivit legii» etc.

Expresia „în limitele legii", ca idee, evocă principiul după care „totul este permis dacă nu este interzis de lege".

§ 5. Alte definiţii şi poziţii cu privire la administraţia publică în lucrări apărute după intrarea în vigoare a Constituţiei

5.1. Examen critic al doctrinei elaborate până în anul 1996 [1)]

146. În prima ediţie a acestei lucrări, care a fost scrisă în 1992 şi publicată la începutul anului 1993[2)], un paragraf de acest gen nu a fost necesar pentru că în anul redactării a fost publicat un singur curs de drept administrativ[3)], lucrare faţă de care s-a adoptat o poziţie de principiu[4)]. După ce am înaintat manuscrisul editurii, în luna octombrie 1992[5)], a fost publicată modesta lucrare[6)] Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ, care nu

[1)] Luăm în discuţie anul 1996 pentru simplul motiv că în acel an a fost publicată, la Ed. NEMIRA, ed. a II-a a tratatului nostru, ediţia de faţă reluând acel examen critic.

[2)] Avem în vedere vol. I din ediţia publicată în 1993 de Ed. Hercules, volum care a fost pur şi simplu retipărit, în 1994, la Ed. Atlas Lex.

[3)] *M. Preda, C. Voinescu,* op. cit.

[4)] *A. Iorgovan*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. I, Editura. Hercules, 1993, p. 13, nota 21; p. 154, nota 38; p. 144, nota 41.

[5)] Menţionăm că Prefaţa, care este datată 26 ianuarie 1993, a fost scrisă când s-a dat bunul de tipar.

[6)] *Al. Negoiţă*, Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992.

aducea nimic nou, exprima o poziţie faţă de administraţia publică ca şi cum nu exista o nouă Constituţie. Am tratat, astfel, lucrarea respectiva mai mult prin prisma interesului comercial, care era evident, şi nu prin prisma unui spirit ştiinţific[1], cursul autorului a apărut în 1993.[2] Spre sfârşitul anului 1992 a apărut o lucrare cu caracter de îndrumar pentru funcţionării din administraţia publică locală, intitulată însă Drept administrativ (coordonator Mircea Preda)[3], ceea ce pare a lăsa impresia că autorii au intenţionat să elaboreze şi o veritabilă lucrare ştiinţifică. În ceea ce ne priveşte, preferăm să o includem în sfera lucrărilor de popularizare, făcând abstracţie de conţinutul său de idei, mai ales că principalul autor a elaborat, singur, ulterior, un curs în două volume[4] la care, evident, vom zăbovi puţin.

Dacă ne referim la cursuri universitare, în acei ani s-a publicat o modestă lucrare a «echipei» de la Universitatea de Vest din Timişoara[5], deja analizată critic, o lucrare de mare valoare ştiinţifică a cunoscutei cercetătoare Rodica Narcisa Petrescu, din şcoala clujeană[6], precum şi două lucrări intitulate „tratat", aparţinând unor «veterani» ajunşi, pe fondul exploziei învăţământului privat, titulari de cursuri la diferite facultăţi private din Bucureşti.[7]

Un loc aparte în sfera cursurilor de drept administrativ îl ocupă lucrarea lui Ioan Vida, intitulată „Puterea executivă şi administraţia publică".[8]

---

[1] Vezi, pentru un examen critic, Ediţia a III-a a tratatului nostru, vol. I, p. 74-75, nota nr. 4.

[2] *Al. Negoiţă*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, Ed. Atlas Lex SRL, 1993.

[3] Denumirea exactă este Drept administrativ. Parte specială. Probleme ale administraţiei publice locale, Ed. Amira, Bucureşti, 1992.

[4] *M. Preda*, Curs de drept administrativ. Partea generală, cu sinteză tematică, respectiv partea specială, ambele editate de Casa Editorială Calistrat Hogaş, Bucureşti, 1995.

Autorul, foarte harnic, a elaborat şi volumul II, consacrat părţii speciale, ambele tipărite în ultimile ediţii la Ed. Lumina Lex în anul 2004. În pofida numărului de pagini, în opinia noastră, lucrarea nu are valoare ştiinţifică; este de remarcat, totuşi, decenţa autorului de a nu-şi autointitula chiar prima «operă» tratat, dar elaborează şi un tratat, adevărat, numit „elementar" (ediţia a doua, Lumina Lex, 1999), cum au procedat şi alţi obscuri funcţionari din administraţia vechiului regim, ajunşi experţi guvernamentali, parlamentari ori universitari (unii sunt şi universitari şi, culmea ironiei, chiar şefi de facultăţi) după Decembrie 1989. Nu citâm vreo lucrare nu pentru că ne este frică de un proces, ci pentru a nu coborî nivelul ştiinţific al tratatului nostru. În ediţia anterioară am citat un plagiator, punând în paralel pagini, efectul fiind că, din conferenţiar, plagiatorul a ajuns profesor universitar, făcând dovada că este citat de Antonie Iorgovan. Nimeni din «conclavul» ministerial nu s-a întrebat cum şi în ce context a fost citat?

[5] *V. Popa, P. Petrişor, D.A. Crăciunescu*, Drept administrativ şi contenciosul administrativ, Ed. Helicon, Timişoara, 1995.

[6] *Rodica Narcisa Petrescu*, Drept administrativ, vol. I, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1994. Volumul II al lucrării a fost publicat în anul 1996, ambele volume republicate, în ediţia a doua (Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca) în 1997, apoi, la aceeaşi editură, în 2001, ultima ediţie apărând în anul 2004, la Ed. Accent tot din Cluj-Napoca.

[7] *M.T. Oroveanu*, Tratat de drept administrativ, Universitatea „Dimitrie Cantemir" Bucureşti, 1994 (cum, între vreme, autorul a trecut printre cei veşnici, unii „discipoli" au înţeles să redediteze, practic, lucrarea, dar fără autorul iniţial. Este o răzbunare a lui Iancu St. Toma, pe care, cum s-a arătat, l-a plagiat, la rândul său, M.T. Oroveanu. Dincolo de persoane, o problemă se ridică: chiar se poate publica orice şi de către oricine, cu pretenţia de lucrare de drept administrativ?); *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1993 (ultima ediţie, a treia, în 2002). Acest din urmă autor a publicat şi monografia Contenciosul administrativ român (Ed. ALL, Bucureşti), 1993, 1996, 2003, precum şi alte două monografii: Actele şi faptele de drept administrativ, Bucureşti, Ed. Lumina Lex, 2001 (lucrare în care se reiau teze şi informaţii din tratat, de unde înţelesul comercial al acesteia) şi, respectiv, Funcţionarii publici, Ed. All Beck, Colecţia „Studii juridice", Bucureşti, 2004.

[8] *I. Vida*, Puterea executivă şi administraţia publică, Regia Autonoma „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994.

Pe lângă lucrările citate, care au fost consacrate dreptului administrativ[1], tangenţial problema conţinutului şi sferei noţiunii de administraţie publică, mai ales prin raportare la puterea executivă, este pusă şi în cursurile de drept constituţional. La lucrarea deja citată a profesorului Tudor Drăganu mai adăugăm lucrarea profesoarei Genoveva Vrabie, din şcoala ieşeană.[2]

Dacă am încerca o grupare a soluţiilor preconizate, am reţine următoarele: a) lucrări în care se evita formularea unei definiţii, dar se vorbeşte, în continuare, de sistemul „organelor administraţiei publice" (lucrarea «echipei» din Timişoara); b) lucrări în care se încearcă delimitarea sferei administraţiei publice prin referire la puterea executivă, care este circumscrisă la „Guvern şi ministere" (Negoiţă, Prisăcaru, Preda); c) lucrări care, deşi preiau tezele din perioada interbelică, îndeosebi din tratatul lui Paul Negulescu, contrar Constituţiei din 1991, formulează teza subordonării administraţiei publice faţă de Parlament (Mihai Oroveanu) şi d) lucrări în care se reţine ideea bicefalismului puterii executive (Ioan Vida, Genoveva Vrabie etc.).

Se înţelege că, faţă de cele expuse anterior, sub aspect ştiinţific, ne apare ca fiind întemeiat doar ultimul punct de vedere.

5.2. Precizare cu privire la doctrina elaborată după 1996

147. În ediţia anterioară am procedat la o analiză critică a doctrinei elaborate în perioada 1996-2000[3], reţinând atenţia şi asupra unui plagiat grosolan[4]; considerăm, însă, că această metodologie analitică nu se mai justifică. De vreme ce ne-am fixat cadrul conceptual şi fundamentele constituţionale ale acestuia, este de la sine înţeles că nu împărtăşim alte puncte de vedere, indiferent de autori şi de numărul paginilor[5].

---

[1] Adăugăm şi Cursul de Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei al Prof. I. Santai, care, în acea perioadă, a fost elaborat «pe plan intern», pentru uzul studenţilor (pentru concepţia actuală a autorului asupra noţiunii de «administraţie publică», a se vedea ultima ediţie, I. Santai, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2004, p. 7-13).

[2] *Genoveva Vrabie*, *Drept* constituţional şi instituţii politice. Organizarea politico-etatică a României, vol. II, Ed. Virginia, Iaşi 1995.

[3] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrative, ed. a III-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 87-92.

[4] Plagiatorul se numeşte *Gheorghe Zaharia*, lucrarea s-a intitulat Drept administrative român, a apărut la Ed. Ankarom, Iaşi 1998 (vezi, pentru argumente exemplificative, *A. Iorgovan*, Tratat..., op.cit., ed. III, p. 88-89.

[5] Referindu-ne exclusiv la lucrările cu caracter juridic, intitulate Drept administrativ, care au apărut în această perioadă pe lângă ediţiile profesorilor Santai, Petrescu, Vrabie, citate, recomandăm a fi consultate, fiind veritabile lucrări ştiinţifice: *Ilie Iovănaş*, Drept administrativ, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997; lucrările aparţinând, singur sau în colaborare, Prof. *I. Alexandru*, între care Drept administrativ comparat, ed. a II-a, Ed. Lumina Lex, 2003 şi colectiv, Drept administrativ, Curs universitar, Ed. Economică, 2003; lucrarea aparţinând Prof. *Anton Trăilescu*, de la Timişoara (Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002); lucrările aparţinând Prof. *Eugen Popa*, de la Arad (ex. Mari instituţii ale dreptului administrativ, Ed. Sophia, Arad, 2002); lucrările aparţinând colaboratorilor noştri de la Facultatea de Drept din Bucureşti, *Dana Apostol Tofan* (Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003 şi vol. II, 2004), respectiv *Verginia Vedinaş* (Drept administrativ şi instituţii politico-administrative, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002).

Tangenţial, noţiunea de «administraţie publică» este definită sau numai explicată, fie şi numai prin referire la organele care o realizează sau la instrumentele juridice prin care se realizează şi în unele monografii, cum ar fi: *Dana Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor

Autorii citaţi în ediţiile din această perioadă îşi menţin poziţiile de principiu din ediţiile anterioare.

Un punct de vedere interesant este promovat în lucrarea colectivului de autori coordonat de profesorul Ioan Alexandru, unde, după o trecere în revista a unor definiţii din literatura americană[1)], se defineşte administraţia publică ca fiind „activitatea care constă în principal în organizarea şi asigurarea executării, dar şi în executarea nemijlocită a prevederilor Constituţiei, ale tuturor actelor normative şi ale celorlalte acte juridice emise de autorităţile statului de drept, activitate realizată de către autorităţile administraţiei publice".

Se subliniază că desprindem, pe de o parte, poziţia administraţiei publice în cadrul diferitelor activităţi ale autorităţilor statale sau ale colectivităţilor locale, iar, pe de altă parte, descifrăm cele două elemente componente esenţiale şi indispensabile ale administraţiei publice, şi anume elementul structural organic şi elementul funcţional, făcându-se trimitere şi la prima ediţie a lucrării noastre[2)].

Remarcăm o nuanţare a explicaţiei cu privire la fenomenul administrativ, vorbindu-se despre puterea administrativă, precizându-se că, în fiecare ţară şi în fiecare moment al istoriei acesteia, regimul administrativ este „rezultatul unei serii de cauze, în cea mai mare parte exterioare lui; el reflectă regimul politic, economic, social al poporului în care el se aplică din epoca în care se plasează; el este marcat de voinţe, răspunde la aspiraţii şi nevoi"[3)].

148. Este, aici, o teză de principiu a dreptului public, la care ne-am referit şi o să ne mai referim în cele ce urmează, teză care ne obligă la o raportare permanentă la doctrina trecută, chiar şi a acelor teze considerate veritabile constante, la concret, în primul rând, la concretul legislativ şi, în cadrul acestuia, înainte de toate, la concretul constituţional.

---

publice, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999; *Verginia Vedinaş*, Statutul funcţionarului public, Ed. Nemira, Bucureşti, 1998; *E. Popa*, Controlul de legalitate al prefectului, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997; *E. Popa*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999; *E. Bălan*, Prefectul şi prefectura în sistemul administraţiei publice, Ed. Fundaţiei "România de mâine", Bucureşti, 1997; *L. Giurgiu*, Domeniul public. Repere juridice, Ed. Tehnică, Bucureşti, 1997; *M. Preda*, Autorităţile administraţiei publice. Sistemul constituţional roman, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999 (ediţia a III-a în 2002); *D.D. Cosmin*, Recursul administrativ şi contenciosul administrative, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001; *L. Chiriac*, Activitatea autorităţilor administraţiei publice, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2001; *Anton Trăilescu*, Actele administraţiei publice locale, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002; *I. Avram*, Contractele de concesiune, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003; *Ana Vasile*, Prestarea serviciilor publice prin agenţi privaţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003; *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003; *E. Albu*, Administraţia ministerială în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004; *V.I. Prisăcaru*, Funcţionarii publici, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004; *V.I. Prisăcaru*, Actele şi faptele de drept administrativ, op.cit.; *Ana Rozalia Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

Dintre lucrările de ştiinţa administraţiei amintim doar trei, ale Prof. *I. Alexandru*, Introducere în teoria administraţiei publice, vol. I, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1997; Administraţia publică. Teorii, realităţi, perspective, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999; Curente de gândire privind administraţia publică, Ed. Economica, Bucureşti, 2000.

[1)] Vezi Colectiv, coordonator *I. Alexandru*, Drept administrativ, Ed. Omnia Braşov, 1999, p. 24-26, unde sunt citaţi autorii: D.H. Rosembloom, R. Stillman, J.J. Corson, şi J.P. Harris, J. Pfiffner şi R. Presthus, J.W. Davis, N. Henry, D. Waldo, F. şi L. Nigro.

[2)] Colectiv, coordonator *I. Alexandru*, op. cit., p. 27.

[3)] Idem, p. 29.

Cu toată această «avalanşă»[1] de tratate, cursuri, monografii, suntem încă departe de a afirma că doctrina este unanimă şi că practica judiciară este unitară. A fost suficient să fie introduse acţiuni în contenciosul administrativ împotriva unor decrete ale Preşedintelui României, ca să se pună, din nou, în discuţie, problema încadrării juridice a Preşedintelui României şi a decretelor, de pildă, de acordare a graţierii individuale. Sunt asemenea decrete acte administrative sau sunt acte complexe de drept constituţional şi de drept penal[2]?

Desigur, vom reveni în capitolul următor, dar ne grăbim să precizăm că **Preşedintele României**, fiind unul dintre cei doi şefi ai Executivului, nu poate fi exclus din sfera autorităţilor care înfăptuiesc administraţia publică, în sens de fapt administrativ politico-statal (administraţia scop), de unde şi natura de acte administrative a **decretelor prezidenţiale**, cu precizarea că marea majoritate nu pot fi atacate în contenciosul administrativ, intrând în sfera **finelor de neprimire** reglementate de art. 126 alin. (6) teza I din Constituţie. Se confundă, aşadar, regimul actelor administrative exceptate cu regimul actelor juridice complexe.

[1] Între 2001 şi martie 2005 au fost publicate 6 lucrări intitulate «tratat» şi un număr de 34 de cursuri universitare, fiind vorba de apogeul crizei ştiinţei Dreptul administrativ. Într-o notă anterioară am pus o întrebare legată de această «inflaţie» editorială; acum vom răspunde: este obligaţia Institutului de Ştiinţe Administrative de a face o analiză a tuturor tratatelor şi cursurilor, organizând dezbateri şi elaborând un comunicat, determinând editurile să scoată de pe piaţă «maculatura» cu pretenţie de ştiinţă. Pentru această examinare critică mai trebuie şi fonduri. Să sperăm că se vor găsi.

[2] *R. Carp*, Reflecţii pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Preşedintele României, în R.D.P. nr. 4/2004. A se vedea şi lucrarea elaborată anterior acestor litigii: *I. Mândru*, Amnistia şi graţierea, Ed. ALL, Bucureşti, 1998, autorul fiind adeptul tezei după care decretul de graţiere nu este act administrativ.

Titlul II
Dreptul aplicabil administrației publice

Capitolul I
Marile sisteme de drept aplicabile administrației publice

§1. Preliminării metodologice. Originea dreptului administrativ și identificarea marilor sisteme

149. Administrația publică, luată ca fenomen (fapt) social, implicit ca specie a activității publice, se află, ca orice complex de relații sociale, sub incidența unor norme juridice. Ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce formează obiectul administrației publice reprezintă dreptul aplicabil administrației publice.

Este nesemnificativ să spunem că administrația este supusă unei reglementări juridice - remarca un autor contemporan - deoarece greu poate fi altfel. „Din moment ce există instituții administrative diferențiate - ceea ce este probabil inerent naturii însăși a statului - este de neconceput ca ele să nu comporte un minimum de reglementare juridică, atât pentru a defini structurile, cât și pentru a stabili principiile și modalitățile subordonărilor față de puterea politică: o administrație nonjuridică ar fi un nonsens".[1)]

Dacă administrația publică o raportăm exclusiv la stat, atunci se poate spune că, încă din Antichitate s-a pus problema de a ști dacă aceste norme juridice, acest ansamblu normativ se constituie într-un regim special, derogatoriu de la dreptul comun sau, dimpotrivă, el este dreptul comun.

150. După cum se știe, romanii au făcut divizarea dreptului în drept public și drept privat, rămânând celebru textul lui Ulpian prin care se conturează criteriile acestei distincții: *publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem* (dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar cel privat la interesele particularilor).[2)]

[1)] *J.M. Auby*, Le milieu juridique, în Traite de science administrative, op.cit., p. 177.

[2)] Reprodus după *E. Molcuț*, Drept privat roman, Tipografia Universității București, 1982, p. 3. Definiția lui Ulpian, precedată de afirmația „*Huius studii duoe sunt positiones: publicum et privatum*", apare în Instituțiile din *Corpus iuris civilis (De institutia et de jure,* IV). Se impune a sublinia că în secolele care au urmat distincția făcută de Ulpian a fost când apărată, când contestată, inclusiv la ora actuală, în literatura noastră există păreri care îi contestă actualitatea. A se vedea, pentru actualitatea distincției dintre dreptul public și dreptul privat în sistemul romano-germanic, și § 6-11 din cursul nostru de drept constituțional și instituții politice (p. 16-24). Pentru detalii privind distincția drept public – drept privat, a se vedea *N. Popa*, Drept public – drept privat, R.D.P., nr. 1-2/1997, p. 1-5.

Această distincţie, care s-a menţinut până în vremurile noastre, adevărat, cu nuanţări de la o epocă la alta, de la un sistem la altul (în dreptul socialist ea nu a fost admisă), a stat, practic, la baza preocupărilor cu privire la calificarea dreptului aplicabil administraţiei de stat.

Nu trebuie înţeles că la romani s-a conturat o concepţie foarte clară cu privire la această problemă, efect firesc al confuziunilor care au existat în Antichitate, în general, ca şi apoi în tot Evul Mediu, între ceea ce doctrina modernă a denumit puterile statului (legislativă, executivă şi judecătorească).

Această stare de confuzie între legislativ, executiv şi judecătoresc, în statul sclavagist, a făcut ca nici dreptul public să nu poată fi delimitat şi conceptualizat la nivelul dreptului privat. Cert este că în lucrările actuale prezentarea ramurilor dreptului public roman se face utilizându-se criterii moderne, „întrucât criteriile romane de sistematizare nu au supravieţuit în această materie".[1] De vreme ce în societatea romană, ca şi în cea medievală, puterea de stat nu se realiza prin forme fundamentale de activitate riguros delimitate unele de altele (activitatea legislativă, executivă şi judecătorească se exercită, de regulă, de către aceleaşi organisme de stat) este lesne de înţeles de ce nici în planul doctrinei şi nici al reglementării juridice nu se realiza o atare distincţie.[2] De aici, dificultatea analizei dreptului public roman şi necesitatea de a apela, cum remarcam mai sus, la criteriile pe care ni le oferă ştiinţa dreptului în prezent (mai precis din perioada modernă).

151. Într-o atare viziune metodologică, prima dintre ramurile dreptului public roman este considerată a fi dreptul administrativ. Dacă admitem acest punct de vedere, promovat la noi îndeosebi de Prof. Emil Molcuţ[3], înseamnă că *ab originem* dreptul administrativ este anterior

---

[1] *E. Molcuţ*, op. cit., p. 21.

[2] Problema acestei relaţii este, desigur, mai complexă, între stadiul de elaborare a doctrinelor juridice şi stadiul de concepere şi elaborare a legislaţiei fiind o strânsă legătură. Istoria omenirii, în general, şi istoria dreptului, în particular, confirmă că până să se contureze o anumită «formulă» legislativă - de pildă, principiul separaţiei puterilor - au trebuit să treacă sute de ani şi milenii ca să se cristalizeze concepţia teoretico-filozofică respectivă. Ca să se ajungă la modelul european al justiţiei constituţionale a fost nevoie, mai întâi, de teoria lui Hans Kelsen, care venea, însă, după «experimentarea» modelului american şi în Europa continentală de aproape un secol. Nu mai puţin, noi teorii juridice şi, corespunzător, noi reglementări, în primul rând de ordin constituţional, s-au făcut şi «la comanda» mai marilor oameni politici ai vremii (veniţi la putere, cel mai adesea, prin războaie sau lovituri de stat), respectiv după falimentul, în practica vieţii statale, al unor soluţii constituţionale, implicit al teoriilor pe care acestea s-au fundamentat. La Constituţia Republicii a V-a din Franţa (1958) şi la toată doctrina elaborată pe baza acesteia nu s-ar fi ajuns fără falimentul instituţiilor consacrate prin Constituţia Republicii a IV-a (1946), urmare a crizei din Algeria din deceniul 6 al secolului XX. Se poate spune, cu toată gloria doctrinei franceze, că în 1958 fenomenul politic l-a determinat pe cel teoretico-juridic şi nu invers, aspect valabil în mare parte şi pentru situaţia din România anilor 1989-1991, ca, de altfel, pentru toate ţările din fostul «lagăr socialist». Căderea Zidului Berlinului a determinat schimbările politice revoluţionare cunoscute care, la rândul lor, au reclamat noi reglementări constituţionale, ce, firește, au presupus fundamentări doctrinare.

În calitate de participant la procesul respectiv din România, pot afirma că în timp ce se elabora legislaţia revoluţionară şi apoi Constituţia, se elaborau şi conceptele teoretice, firește cele care dădeau particularitatea sistemului constituţional român proiectat, doar în consonanţă cu cele care reprezentau deja constante ale dreptului public occidental.

[3] „Într-adevăr, atât senatul cât şi magistraţii (în epoca republicii), iar mai târziu împăratul, senatul şi magistraţii, aveau importante atribuţii de domeniul executării dispoziţiilor cuprinse în legi sau în alte izvoare de drept şi care se refereau la organizarea şi realizarea în concret a puterii politice deţinute de către

dreptului constituțional, cel puțin în spațiul de influență a dreptului roman. Avem, desigur, în vedere dreptul constituțional în accepțiunea actuală a termenului, care, cum se exprimă specialiștii în materie, este o ramură relativ tânără, apărând după adoptarea primelor Constituții, în sensul de lege fundamentală a unui stat ce cuprinde norme învestite cu forță juridică supremă.

Mergând pe această linie de idei, vom putea spune, fără teama de a greși, că dreptul administrativ, ca formă de manifestare a lui *ius publicum*, are o vechime comparabilă cu cea a dreptului civil. Desprinderea dreptului administrativ din dreptul public (unde era plasat, alături de dreptul constituțional), în majoritatea țărilor Europei continentale, în secolul al XIX-lea, ne apare, așadar, ca o negare a negației și nu ca actul de naștere al unei noi ramuri de drept. De fapt, în secolul al XIX-lea, prin această operație de separare a Dreptului administrativ de Dreptul constituțional, se marchează nu atât momentul apariției normelor de Drept administrativ, cât momentul constituirii ramurii științei dreptului care are ca obiect cercetarea acestor norme ale dreptului public.[1)]

152. Desigur, o atare judecată este valabilă numai pentru spațiul Europei continentale, deoarece în zona dreptului anglo-saxon, multă vreme s-a contestat existența unui Drept administrativ, considerându-se, cum vom vedea, că dreptul comun (*common law*), se aplică deopotrivă administrației (autorităților), ca și particularilor.

Tocmai de aceea, în lucrările de specialitate juridică din Anglia, de exemplu, o bună perioadă de timp a fost folosită exclusiv expresia *„Law of Public Administration"* în locul celei de *„Administrative Law"*, aspect asupra căruia vom reveni.

Această realitate, efect firesc al condițiilor în care s-au format marile sisteme de drept[2)], n-a rămas fără consecințe asupra cercetării dreptului aplicabil administrației de stat în perioada contemporană, atât din perspectiva științei administrației, cât și din cea a științei dreptului.

---

proprietarii de sclavi. Pe de altă parte, în special în epoca republicii, constatăm că există anumite magistraturi care au atribuțiuni aproape în exclusivitate de domeniul administrației publice. Iată de ce se poate afirma că dreptul public roman cunoaște o categorie distinctă de norme juridice, norme referitoare la organele administrației statului, la specificul activității lor, precum și la interesele de clasă ce urmează a fi realizate prin această activitate.

Erau învestiți cu dreptul de a administra (*protestas*) următorii magistrați: cenzorii, questorii și edilii curuli" (*E. Molcuț*, op. cit., p. 21 și opiniile acolo citate, notele 59-61).

[1)] Procesul acesta de «construcție» a științei moderne a dreptului public este, desigur, strâns legat de procesul apariției primelor Constituții scrise, dar și de procesul apariției disciplinelor didactice. Dacă ne raportăm la primul proces, susținem și noi că Regulamentele Organice au și caracteristicile unei veritabile Constituții, chiar dacă ele s-au impus sub ocupația militară a unei puteri străine (*A. Iorgovan*, Drept constituțional și instituții politice, op. cit., p. 105-106 și opiniile acolo citate: Dissescu și Negulescu). Dacă avem în vedere cel de-al doilea proces, reținem că la școlile din Moldova și Tara Românească mai întâi apare disciplina Drept administrativ, ca apoi să se adauge și Dreptul constituțional. După Unirea din 1859, cel puțin la Academia Mihaileană, Dreptul constituțional devine Drept public (titular Simion Bărnuțiu), ca mai târziu, în cadrul Universității, disciplina Drept public român să cuprindă materii de «drept constituțional» și de «drept administrativ» (titular Constantin G. Dissescu), separarea definitivă a celor două discipline făcându-se abia la începutul secolului XX prin publicarea primelor cursuri veritabile de Drept constituțional, la Iași în 1910 (Constantin Stere) și la București în 1915 (Constantin Dissescu).

[2)] Vezi, cu privire la sistemele de drept, *V.D. Zlătescu*, Geografia juridică contemporană, Ed. Științifică și Enciclpopedică, București, 1981; *V.D. Zlătescu*, Mari sisteme de drept în lumea contemporană, Ed. De-Cor-Complex, 1992. Autorul, unul dintre cei mai străluciți comparatiști ai secolului XX, remarca, pe deplin

Astfel, în lucrările de ştiinţa administraţiei, inclusiv în celebrul tratat francez, s-a introdus expresia de „mediu juridic" (considerându-se a fi cea mai potrivită pentru a evoca elementele comune ale realităţilor diferite dintr-un sistem sau altul de drept), analizându-se relaţia dintre administraţia de stat şi „mediul juridic". Se apreciază, astfel, că administraţia de stat se realizează într-un mediu juridic, fiind, la rândul ei, un asemenea mediu. „Administraţia de stat, aşa cum apare ea în societatea modernă, constituie un mediu juridic, expresie şi instrument al unor multiple reguli de drept. Prezentând administraţia drept un sistem de norme, doctrina tradiţională a adoptat o viziune care, fără a fi inexactă, a ajuns, prin caracterul ei parţial, la o deformare a realităţilor administrative".[1)]

153. Într-adevăr, în cursurile tradiţionale de drept administrativ, relaţia administraţie de stat - drept se reducea la cercetarea problematicii dreptului administrativ, de regulă, spunându-se că obiectul administraţiei publice, în sensul de sferă de relaţii sociale, coincide cu obiectul dreptului administrativ.[2)] Alţi autori de drept administrativ - adevărat, în lucrări ulterioare - admit teza potrivit căreia relaţiile sociale din cadrul administraţiei publice nu sunt reglementate numai de dreptul administrativ, ci şi de norme aparţinând altor ramuri de drept: drept civil, drept financiar, dreptul familiei, dreptul muncii etc.[3)]

Este aici problema opticii de abordare a cercetării „armăturii juridice a administraţiei de stat", dar şi problema corelaţiei (raportului) dintre obiectul administraţiei de stat şi obiectul dreptului administrativ, pe de o parte, respectiv dintre dreptul administrativ şi alte ramuri de drept, pe de altă parte.

Cât priveşte aceste corelaţii, este lesne de înţeles că o soluţie sau alta depinde, în primul rând, de modul în care se înţelege conţinutul şi sfera administraţiei publice. Varietatea de opinii existente în literatura de specialitate, cu privire la noţiunea de administraţie, de executiv, în general, a condus, firește, şi la opinii diferite cu privire la relaţia administraţie-drept (obiectul dreptului administrativ, categoriile de raporturi etc.).

întemeiat, în ultima ediţie a lucrării, că după Decembrie 1989 dreptul românesc, ca şi dreptul din celelalte ţări foste comuniste din Europa, a revenit spontan în marea familie a dreptului romano-germanic (p. 85 şi urm.). Atragem, însă, atenţia că teoria Prof. Victor Dan Zlătescu, după care dreptul privat cunoaşte trei mari sisteme: a) sistemul anglo-saxon, b) sistemul romano-germanic şi c) sistemul musulman, reprezintă doar un punct de plecare pentru teoria dualităţii dreptului aplicabil administraţiei publice, deci un element necesar, dar nu şi suficient. Autorul are în vedere exclusiv dreptul privat, ori teoria dualităţii dreptului aplicabil administraţiei, cel puţin aşa cum este elaborată de şcoala franceză, are în vedere, în primul rând, dreptul public. Tocmai relaţia dintre dreptul public, în speţă dreptul administrativ, şi dreptul privat, în speţă dreptul civil, a dus la conturarea celor două sisteme de drept aplicabile administraţiei publice, în sistemul de tip francez; ca regulă, se susţine că se aplică dreptul administrativ, în sens de regim juridic exorbitant, iar în sistemul de tip anglo-saxon, ca regulă, se aplică dreptul comun, cum vom arăta în cele ce urmează.

[1)] *J.M. Auby*, op. cit., p. 175; *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 40 şi urm.

[2)] La noi, în literatura juridică postbelica, acest punct de vedere a fost susţinut îndeosebi de Prof. *R. Ionescu*, op. cit., p. 23-24.

[3)] Avem în vedere, pentru literatura românească din deceniul 8 al secolului XX: *V. Gilescu*, Drept administrativ 1974, *op. cit.*, p. 10 şi urm.; *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 26 şi urm. Ar fi vorba de literatura celui de-al treilea val, din perioada «orânduirii socialiste», pentru primul val fiind caracteristic manualul lui Mircea Anghene din 1958, precum şi cursul lui I. Gliga şi M. Stoica, tot din 1958, iar pentru al doilea val cursul lui R. Ionescu din 1970.

În altă ordine de idei, soluțiile asupra acestei relații sunt influențate și de orientările cu caracter general asupra criteriilor de delimitare a ramurilor de drept. Asupra acestor criterii nu există o unanimitate de vederi; tezele merg de la o extremă la alta, adică de la exacerbarea importanței a cât mai multor criterii, postulându-se, ca tendință a evoluției dreptului, proliferarea ramurilor, până la contestarea valabilității vreunui criteriu, susținându-se, inclusiv la noi în țară, că divizarea dreptului pe ramuri ar fi desuetă.[1)]

154. Raportându-ne la dreptul care s-a aplicat administrației, începând cu epoca modernă, în diferite state, vom identifica două mari sisteme (tipuri): tipul anglo-saxon și tipul francofon. Această concepție, mult timp a dominat literatura de specialitate, apărând ca o veritabilă constantă și a doctrinei administrative cu caracter juridic.[2)] Trebuie reținut că atât în cadrul tipului anglo-saxon, cât și în cadrul tipului francez, au intervenit în perioada interbelică, precum și după cel de-al doilea război mondial, o serie de mutații, încât fiecare tip a îmbrăcat forme specifice naționale. Tocmai de aceea considerăm necesară prezentarea atât a trăsăturilor dominante pentru fiecare tip în parte, cât și a particularităților naționale, respectiv ale perioadei actuale.

§ 2. Sistemul (tipul) de drept anglo-saxon

155. Două trăsături individualizează acest tip de drept aplicabil administrației de stat, față de tipul francez, și anume: a) normele care-l alcătuiesc sunt norme ale dreptului comun (*common law*); b) litigiile administrative sunt soluționate de către instanțele judiciare de drept comun și nu de către instanțe speciale de contencios administrativ.

Aceste trăsături le regăsim, cum avertizam mai sus, numai în linii generale și la ora actuală. De altfel, ele s-au aflat în plenitudinea semnificațiilor lor, atât în Anglia cât și în S.U.A., doar până în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, când reformele administrative locale din Anglia, cât și din S.U.A., marchează procesul de instituire a unor norme juridice speciale, derogatorii de la dreptul comun - normele de drept administrativ.

2.1. Particularități ale dreptului administrativ în Anglia

156. Autorii englezi, încă în secolul al XIX-lea, propuneau clasificarea sistemelor juridice ale statelor în două categorii, după cum conțineau sau nu un drept administrativ, țările care

---

[1)] Vezi, pentru acest ultim punct de vedere, *M. N. Costin*, Marile instituții ale dreptului civil român. Introducere, vol. I, Cluj-Napoca, 1982.

[2)] Este, de fapt, teza dualității dreptului aplicabil administrației. Pentru a contura o imagine asupra contextului de idei în care se susține această teză în literatura franceză actuală, ne oprim la lucrarea Droit public, 3ème éd., Economica, Paris, 1995, apărută sub coordonarea lui J. Moreau. Astfel, partea a doua, intitulată „Droit administratif", are un prim titlu „Generalități", redactat de Jean-Marie Auby, care cuprinde două capitole: cap. I „Principiul legalității" și cap. II „Dreptul aplicabil administrației". Capitolul II, la rândul său, este structurat pe trei secțiuni, după cum urmează: Secțiunea I. Dualitatea dreptului aplicabil administrației (rațiunea dualității, elementele dualității, aplicarea dualității în regimul juridic al administrației); Secțiunea II. Izvoarele dreptului administrativ (regulile internaționale, regulile constituționale, legea, regulamentul administrativ, cutuma, regulile de origine jurisprudențială); Secțiunea III. Ierarhia regulilor de drept aplicabile administrației (generalități, ierarhizarea tradițională, anterioară Constituției din 1958, ierarhizarea ulterioară Constituției din 1958) (p. 299-329).

nu aveau drept administrativ fiind considerate (în principal) Marea Britanie şi S.U.A., iar în sfera celor care aveau un asemenea drept erau incluse ţările de limbă latină.[1)]

Promotorul acestui punct de vedere a fost Prof. A.V. Dicey în lucrarea *„Introductory to the study of The Law of the Constitution"*, apărută în 1885.[2)]

„În Anglia ideea egalităţii subiectelor din toate clasele, în faţa legislaţiei administrative şi a Curţilor, a fost împinsă până la extrem. Pentru noi, orice funcţionar oficial, începând de la primul-ministru şi până la un colector de taxe, se află sub aceeaşi responsabilitate faţă de actele pe care le face fără vreo justificare legală, ca orice cetăţean.

Rapoartele cu cazurile în care funcţionarii oficiali au încălcat legea sunt aduse în faţa Curţilor, iar împricinaţii sunt sancţionaţi, fiind obligaţi să plătească pagubele produse de actele pe care le-au făcut, în timpul exercitării funcţiei lor, cu încălcarea legii.

Un guvernator, un secretar de stat sau un ofiţer, şi toţi ceilalţi subordonaţi aflaţi sub comanda lor, sunt la fel de responsabili de faptele lor; pentru fiecare act săvârşit nu sunt privilegiaţi în comparaţie cu persoanele neoficiale".[3)]

Ideea egalităţii de tratament dintre funcţionarii administrativi şi cetăţenii de rând conduce, susţine acest autor, la aplicarea dreptului comun asupra administraţiei de stat şi nu a unui

---

[1)] *J. Popovici*, Anglo-saxon Methods of Public Administration, extras din „Boston University Law Review", vol. XVI, nr. 3, iunie 1936; *W.I. Jennings*, Principes généraux de droit administratif anglais, în R.D.P., nr. 2/1938; The law and the constitution, University of London Press, London, 1933, p. 159-211; *H.J. Laski*, Reflection on the Constitution, Manchester University Press, 1951, p. 95-120, 172-188; iar dintre autorii recenţi: *A. W. Bradley, R.D. Ewing*, Constituţional and administrative law, 12th ed., Londra-New-York, 1998. Referitor la această din urmă lucrare, reţinem că ea reprezintă continuarea, la a treia generaţie de autori, a unei lucrări care a cunoscut prima ediţie în anul 1931, fiind elaborată de E.C.S. Wade şi G.G. Phillips, ca şi următoarele trei ediţii (1935, 1946, 1950), ed. V şi VI (1955, 1960) sunt elaborate numai de Wade, ca, pentru următoarele ediţii, Wade sa-l asocieze şi pe A.W. Bradley (1965, 1970), un autor din altă generaţie, Bradley redactează singur ediţia a IX-a şi a X-a (1977, 1985), iar de la ediţia a XI-a (1993), Bradley îl asociază pe K.D. Ewing, ajungându-se la a treia generaţie. Este, aici, o temă de reflecţie şi pentru autorii de tratate de la noi, mai ales că şi doctrina franceză, din care noi, românii, ne-am inspirat, de obicei ne oferă exemple de acest gen, atât în dreptul public, cât şi în dreptul privat.

[2)] Sub redacţia autorului, lucrarea a cunoscut, până în 1917, opt ediţii; reeditările ulterioare, din 1939 şi 1959, reproduc textul din 1917 sub titlul: *Introduction to the law of the constitution* (*A. de Laubadère*, Traité élémentaire de droit administratif, vol. I, ed. din 1970, p. 98, nota nr. 2).

Profesorul J. Schwarze afirma în tratatul său de Drept administrativ european că lucrarea lui A.V. Dicey, deşi apărută în 1885, a reprezentat o autoritate „o bună parte din secolul XX" (op. cit., p. 21), apreciere întemeiată dacă avem în vedere faptul că ediţia a IX-a a lucrării lui Dicey, pe care o citează şi Jürgen Schwarze, a apărut în 1939, după mai bine de două decenii de la publicarea ediţiei a VIII-a, sub controlul lui Dicey însuşi, ca după alte două decenii (în 1959) să apară ediţia a X-a, ediţie reimprimată la Londra după alte două decenii (în 1979) (*J. Schwarze*, op. cit., p. 154, nota 1).

Dacă Prof. Roland Drago spune că lucrarea lui *E. Laferriere*, Traite de la jurisdiction administrative et des recours contentieux, apărută în 1887, a fost considerată pentru Franţa, mult timp, Biblia dreptului administrativ, deşi chiar la 1900 a apărut tratatul lui J. Berthélémy, atunci lucrarea lui Dicey, pentru Anglia, cel puţin, ne apare ca fiind Biblia contestării dreptului administrativ. Cu certitudine, lucrarea lui Dicey a depăşit, prin rezonanţa în timp, oricare dintre lucrările contemporanilor săi, la rândul lor fondatori de şcoală, oprindu-ne, în afară de francezul *Lafferriere*, şi la germanul *O. Mayer* (Deutches Verwaltungsrecht, 1895/1896), la italianul *V.E. Orlando* (Principi di diritto administrativo, Florence, 1891) sau la românul *C.G. Dissescu* (Drept public român, vol. III, Dreptul administrativ, Bucureşti, 1891).

[3)] *A.V. Dicey*, Introductory to the study of The Law of the Constitution, 1885, p. 177-178.

B.C.U. "M. EMINESCU" IAȘI

drept special - dreptul administrativ, „cunoscut sub o formă sau alta în sistemul legislativ al majorității statelor continentale, dar necunoscut ca atare în terminologia legislației engleze".[1)]

157. Inexistența în limba engleză a unui termen echivalent satisfăcător al expresiei *droit administratif* din limba franceză, subliniază Dicey, își are originea în faptul că englezii nu cunosc fenomenul însuși. „În Anglia și în țări ca Statele Unite, cu o civilizație formată de la sursele engleze, sistemul dreptului administrativ și principiile pe care el se bazează sunt necunoscute".[2)]

Autorul la care ne referim apreciază, totodată, că sistemul dreptului aplicabil administrației de stat în Anglia este total diferit de cel din Franța și datorită aplicării, în Franța, a principiului separației puterilor, pe care el îl supune unei critici severe, demonstrând că doctrina lui Montesquieu nu este clară, pe de o parte, și că ea a fost răstălmăcită, neînțeleasă, exagerată sau aplicată eronat de oamenii de stat francezi, pe de altă parte. Aceștia, mai ales în perioada revoluției, au căutat ca din doctrina lui Montesquieu, să surprindă inconvenientele ce rezultă din „interferarea problemelor Parlamentului cu problemele statului", ceea ce exprimă dorința lor de a spori puterea Guvernului central.[3)]

În orice caz, se subliniază de Prof. Dicey, principiile și practica Constituției engleze nu sunt în acest sens, dimpotrivă, „suveranitatea Parlamentului este din punct de vedere legal caracteristica dominantă a instituțiilor noastre politice".[4)]

După cum precizează un alt autor englez, între dreptul fundamental și dreptul comun n-a existat niciodată o distincție marcantă, din contra, dreptul public n-a fost decât o parte a dreptului comun (astfel cum a fost dezvoltat și modificat de legislație), motiv pentru care juriștii englezi, când au început să clasifice dreptul, nu și-au dat seama că o parte trebuie să se cheme «drept administrativ».[5)] Așa se explică de ce juriștii secolului al XIX-lea, în tratatele de drept constituțional, includ și aspectele care, în țările latine, formau materia cursurilor de drept administrativ.

158. Autor din generația interbelică, Jennings ajunge, totuși, la concluzia că situația respectivă reprezintă o confuzie, pe care încearcă să o lămurească prin invocarea a două cauze principale: a) absența unei Constituții scrise și b) particularitățile exercitării administrației locale (guvernământul local).

Referindu-se la „guvernământul local", se reține că, până la reformele administrative din a doua jumătate a secolului al XIX-lea (1867, 1871, 1875, 1888), acesta era exercitat de către judecătorii de pace, nefăcându-se distincție între administrația justiției și administrația altor servicii. Datorită acestei situații, legislația administrativă locală, care era un fenomen real chiar și înainte de 1888, când au încetat funcțiile administrative ale judecătorilor de pace, n-a fost, totuși, studiată sub titulatura de drept administrativ, ca disciplină autonomă.

[1)] Idem, p.180.

[2)] Ibidem.

[3)] *A.V. Dicey*, op. cit., p. 186.

[4)] „Parlamentul înseamnă, în limbajul unui avocat, Regele, Camera Lorzilor și Camera Comunelor (...). În principiu, suveranitatea Parlamentului înseamnă, nici mai mult nici mai puțin, că Parlamentul, astfel definit, are dreptul de-a face sau nu, oricând, o lege. Mai mult decât atât, nici o persoană sau un grup de persoane nu are un drept, recunoscut de legea engleză, de a se situa în afara legislației Parlamentului". (*A.V. Dicey,* op. cit., p. 35-36).

[5)] *I. Jennings*, loc. cit.

159. Este de menţionat că teza după care în Anglia a existat un drept administrativ, în pofida faptului că doctrina şi jurisprudenţa nu l-au recunoscut, a grupat un număr important de autori. Interesant este de reţinut că însuşi Dicey se raliază acestui punct de vedere în unele din ultimele sale studii.[1)]

Cu toate că nu s-a conturat nici până la ora actuală o „jurisdicţie administrativă", în sensul continental al termenului, dreptul administrativ din Anglia a cunoscut o dezvoltare considerabilă în secolul nostru, efect firesc, cum se exprima Jennings, al „enormei extensii a puterilor administraţiei".

160. Se poate spune că legile de la începutul secolului XX în domeniul protecţiei sociale (*Old Age Pension*, 1908; *National Insurance Act*, 1911), ca şi extinderea atribuţiilor executivului în timpul primului război mondial au condus şi la crearea de jurisdicţii administrative particulare, fenomen care a fost şi este supus la tot felul de critici, fie din partea reprezentanţilor „puterii judecătoreşti"[2)], fie din partea reprezentanţilor „puterii legislative". Astfel, în 1932 s-a creat o Comisie speciala parlamentară (*Committee on Minister's Powers*), care prin raportul său (*Rapport Donoughmore*) a propus unele reforme ce s-au concretizat parţial abia în 1946, prin *Statutory Instruments Act*. Problemele au fost reluate după cel de-al doilea război mondial: în 1957 se creează o altă Comisie parlamentară (*Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*), apare un raport (*Rapport Franks*) şi apoi o nouă lege *Tribunals and Enquiries Act*, în 1958. După 1960, şi în Regatul Unit are loc o extensie a controlului juridic asupra administraţiei, dar şi o dezvoltare a jurisdicţiilor administrative speciale, compuse, ca regulă, dintr-un jurist, ca Preşedinte, şi doi asesori, care nu sunt magistraţi. Astăzi există mai mult de 2 000 de categorii diferite de jurisdicţii administrative, în special în domeniul asigurărilor sociale şi al dreptului la muncă, iar controlul puterii judiciare asupra deciziilor lor este organizat într-o manieră foarte variată[3)], fiind puternică tendinţa ca *aceste tribunale* (care reunesc elementele administrative cu cele jurisdicţionale) să dea soluţii definitive, tendinţă la care s-a opus Comisia Franks.

161. Această extensie, însă, nu a fost, totuşi, atât de puternică încât să se învingă conservatorismul britanic de vreme ce, şi în prezent, dreptul administrativ se predă, în facultăţile de drept, împreună cu dreptul constituţional sub denumirea „*Constituţional and Administrative Law*"[4)]. Partea a VI-a a acestei lucrări este intitulată expres *Dreptul administrativ*, cuprinzând subtitluri de genul: Guvernământul local; Corporaţiile publice; Legislaţie delegată; Jurisdicţiile administrative[5)]; Controlul judiciar asupra autorităţilor publice etc.

[1)] *A.V. Dicey*, The development of administrative law, în „England, Law Quartely Review", 1915, p. 148; vezi pentru amănunte şi *I. Toma*, Introducere în ştiinţa administraţiei, p. 25.

[2)] Este semnificativă lucrarea Lordului Heward, care era Lord Chief Justice, intitulată *The New Despotism* (Noul Despotism), Londra, 1929.

[3)] Vezi, pentru dezvoltări, *J. Schwarze*, op. cit., p. 164 şi urm.

[4)] *O.H. Phillips, P. Jackson*, Constitutional and Administrative Law, 6th ed., Londra, Sweet-Maxwell, 1978.

[5)] Prin jurisdicţie administrativă sau justiţie administrativă se desemnează varietatea de căi prin care se soluţionează litigii în afara Curţilor ordinare, deşi este foarte dificil să se stabilească exact care sunt aceste organisme. Ceea ce este important de semnalat e faptul că în sfera jurisdicţiei administrative intră şi tribunalele administrative (tribunalele speciale), în număr de aproximativ 2 000, cum s-a arătat, care sunt cuprinse în peste 50 de tipuri create, în principal, din considerente tehnice. „Multe dintre problemele asupra cărora trebuie să se decidă sub legislaţia modernă au nevoie de un expert în materie". Printre motivele ce stau la baza înfiinţării acestor tribunale, în lucrare se mai menţionează: ieftinătatea; operativitatea; flexibilitatea şi rapiditatea informării (vezi, pentru dezvoltări, *O.H. Phillips, P. Jackson*, op. cit., p. 575 şi urm.).

Mai mult, unii autori continuă să definească dreptul administrativ, cum remarca și Jürgen Schwarze, într-o viziune foarte pragmatică decât în una dogmatică, prezentându-l ca „dreptul relativ la administrația publică" (*the law relating to public administration*). Pe această linie de idei, Wade și Bradley dau următoarea definiție: „*Administrative law is a branch of public law which is concerned with the composition, powers, duties, rights and liabilities of the various organs of government which are engaged in administration. Or, more concisely, the law relating to public administration*"[1] („Dreptul administrativ este ramura dreptului public care reglementează structura, puterile, obligațiile, drepturile și responsabilitățile variatelor organe ale guvernării, care sunt angajate în administrație. Sau, mai concis, dreptul referitor la administrația publică").

În concluzie, alături de J. Schwarze, reținem că teza după care în Regatul Unit nu există un drept administrativ, ca regim de drept public, autonom, precum și o jurisdicție administrativă distinctă de tribunalele ordinare, subzistă încă, dar într-o formă atenuată.[2]

2.2. Particularitățile dreptului administrativ în S.U.A.

162. Este de subliniat că teza după care în țările anglo-saxone nu există un drept administrativ, în sensul dreptului administrativ francez, este susținută și de autori nord-americani. Totuși, nu se poate spune că americanii au negat existența unui drept administrativ, ca drept derogatoriu de la dreptul comun, cu vehemența autorilor englezi. Există un fel de convenție a oamenilor de știință, potrivit căreia formarea primei agenții independente (1887) - Comisia Comercială Interstatală (I.C.C.) - reprezintă momentul nașterii dreptului administrativ american, în sensul modern al termenului.

În lucrările actuale de drept administrativ, în partea consacrată istoriei dreptului administrativ, se lasă a se înțelege că dreptul administrativ a parcurs mai multe etape de evoluție, cea mai des întâlnită fiind teza după care dreptul administrativ în S.U.A. a cunoscut cinci mari perioade: 1) perioada în care se aplicau antecedentele engleze la experiența americană (până la 1875); 2) perioada de conturare (formare) a modelului american tradițional (1875-1930); 3) perioada „*The New Deal*" (între 1930-1945); 4) perioada aplicării actului administrativ de procedură și a maturizării modelului tradițional (1946-1965); 5) perioada de critică și transformare a procesului administrativ (după 1965).[3]

În cele ce urmează vom reține atenția asupra stadiului de dezvoltare a dreptului administrativ în perioada actuală, având ca material bibliografic de bază o lucrare publicată în 1980.[4]

---

[1] *E.C.S. Wade, A.W. Bradley, op. cit.*, p. 593.

[2] *J. Schwarze*, op. cit., p. 167. *J. Beatson*, „Public" and „Private", în „English Administrative Law" The Law Quarterly Review, 1987, p. 34 și urm.

[3] *S.G. Breyer, R.B. Stewart*, Administrative Law and Regulatory Policy, Stille, Brown and Companf, Boston and Toronto, 1979, p. 8-20. Vezi, cu privire la semnificațiile ultimei perioade, și *Ernest Gellhorn, Glen O. Robinson*, Perspectives on administrative law, în „Columbia Law Review", nr. 4, May, 1975, p. 771-800. A se vedea, cu privire la dreptul administrativ din a patra perioadă, tratatul în patru volume al Prof. *K.C. Davis*, de la Universitatea din Chicago, Administrative Law Treatise, West Publishing Co., 1958, iar pentru literatura din ultima perioadă, *E. Gellhorn, R.M. Levin*, Administrative law and process, West Publishing Company, 3rd ed., 1992.

Printre primele organisme ale executivului, care au pus bazele «procesului administrativ», se citează: Veterans Administration and the Customs Office (1789), Patent Office (1790), Bureau of Land Management (1812), care a fost predecesorul actualului „General Land Office" etc.

[4] *G.O. Robinson, E. Gellhorn, H.H. Bruff*, The administrative process, 2nd ed., America Casebook Series, S.T. Paul Min. West Publishing Co., 1980.

163. Noţiunea centrală a dreptului administrativ american este aceea de *agency*, care desemnează un organ administrativ în general, organ ce poate fi denumit comisie, departament, autoritate, birou, funcţionar, administrator, corporaţie, divizie, organ sau chiar agenţie. „Alegerea numelui nu se leagă de nimic esenţial şi de obicei această alegere a fost făcută în întregime întâmplător".[1)]

Procesul administrativ este complexul de metode prin care organele administraţiei îşi realizează sarcinile, inclusiv emiterea de acte normative. Tocmai de aceea, şi în lucrările lui Davis dreptul administrativ este înţeles ca fiind, în primul rând, dreptul referitor la procedurile şi procesele agenţiilor.

Procesul administrativ este înţeles ca o unitate în diversitate, se susţine, astfel că nu există un unic **proces administrativ**, cu toate că problemele administrative se repetă şi că „experienţa dezvoltată într-o agenţie este adeseori aplicabilă şi altora". Legea de procedură administrativă (A.P.A.) se aplică aproape tuturor agenţiilor, iar comandamentele constituţionale se aplică tuturor.

Tocmai de aceea s-a conturat tendinţa autorilor din ultimii ani de a include în cursurile de drept administrativ explicaţii cu privire la diferite agenţii, precum şi comentarii de cazuri (speţe administrative).

Motivele pentru crearea agenţiilor sunt foarte diferite, dar cel mai adesea ele rezidă în dorinţa Congresului de a obţine o supervizare continuă asupra unei probleme, rol pentru care Curţile de justiţie sunt nepotrivite. Un alt motiv ce stă la baza creării de agenţii administrative îl reprezintă şi volumul mare de speţe ce se cer a fi rezolvate conform unei reglementări speciale, presupunând o anumită specializare tehnică. „Congresul a urmărit să evite împovărarea Curţilor de justiţie cu cazuri care ar evita rigiditatea şi formalismul procedurilor Curţilor de justiţie şi prin aceasta s-ar ajunge la rezultate ieftine şi rapide".[2)]

164. Tradiţional, agenţiile ce au drept de a adopta norme juridice (agenţiile de reglementare) au fost privite ca o „curea de transmisie" mai bună pentru îndeplinirea „directivelor legislative la cazurile particulare".

Agenţiile sunt create fie în interiorul departamentelor executive (ministerelor), fie în exteriorul acestora, sub denumirea de „agenţii independente".[3)]

Conflictele de competenţă dintre agenţii se rezolvă, de regulă, pe cale administrativă, dar uneori se ajunge cu un asemenea litigiu şi în faţa Curţii Supreme.

Curţile de justiţie exercită un control limitat asupra agenţiilor, ele nefiind concepute „să suplinească activitatea administrativă". În esenţă, Curţile se întreabă dacă acţiunea agenţiilor este: a) în conformitate cu un statut care este constituţional; b) autorizată prin statut; c) bazată pe proceduri corecte; d) raţională şi de sine-stătătoare. Acest control judecătoresc

---

[1)] *K.C. Davis*, op. cit., vol. I, p. 1. Este de menţionat că Actul de procedura administrativă din 1946 dă o definiţie a noţiunii de *agency*, definiţie pe care autorii de drept administrativ nu o găsesc satisfăcătoare. Textul în limba engleză este următorul:«*Agency» means each authority of the Government of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency, but does not include -(A) the Congress; (B) the courts of the United States (...)"* [Agenţie este orice autoritate guvernamentală a S.U.A., indiferent dacă este sau nu susceptibilă de a fi controlată de o altă agenţie, cu excepţia (A) Congresului; (B) instanţelor judecătoreşti ale S.U.A.].

[2)] *G.O. Robinson*, op. cit., (1980), p. 12.

[3)] Idem, p. 27.

este, în general, autorizat de actul de înființare a agenției, dar el se poate realiza și prin invocarea „precedentelor de drept comun".

Un control mult mai puternic se exercită asupra agențiilor pe linie administrativă, precum și parlamentară, fără a avea însă o eficiență practică deosebită. „Atenția Președintelui și a Congresului este totdeauna orientată spre problemele obișnuite ale administrației (...), rezultatul este că agențiile posedă, și vor poseda, o putere proprie foarte mare, al cărei control este făcut în ultimă instanță de propria lor responsabilitate".[1)]

Agențiile sunt frecvent autorizate să judece o problemă, judecata făcându-se de un judecător de drept administrativ, repartizat agenției respective. Ca și în procesele judiciare, și în procesele administrative se întocmește un dosar, procesele sunt publice (ca principiu) și se desfășoară pe bază de contradictorialitate.

165. Procesul administrativ se deschide în momentul în care agenția primește plângerea, iar judecătorul, pentru a da un răspuns plângerii, poate desfășura cercetări și ține preaudieri. În proces agenția este reprezentată de un „Consiliu", care prezintă dovezi atât în formă scrisă, cât și orală, în genul „întrebare-răspuns". După reclamant (agenție), pârâtul își prezintă dovezile în aceeași manieră. Se audiază martori pentru ambele părți și, de obicei, părțile, după prezentarea dovezilor, propun soluții judecătorului.

În scurt timp după încheierea audierilor, judecătorul emite o decizie, iar, dacă nu există obiecții din partea Consiliului agenției sau a pârâtului, ea este adoptată apoi și de agenție și pusă în executare. Dacă se ridică obiecții, agenția va revizui decizia în sensul unei Curți de apel.

Este de subliniat, însă, că multe audieri în procesele administrative sunt conduse într-o manieră neformală, fără prezența agențiilor și de către persoane (funcționari) care nu au pregătire juridică. Judecătorul de drept administrativ hotărăște atât asupra faptelor, cât și asupra normelor de aplicat.

În principiu, însă, pârâtul poate să facă acțiune în justiție pe baza dreptului comun, cum am subliniat mai sus. Curtea Suprema a statuat că legea pentru procedura administrativă nu prevede o bază specială a jurisdicției federale.

Agențiile au, după caz, și competența de a impune amenzi, care sunt executate în mod obișnuit tot printr-o acțiune în justiție.[2)]

Observăm, din cele de mai sus, că spiritul practic al americanilor a condus la îndepărtarea de regulile ancestrale britanice, formându-se un drept administrativ nu numai pentru administrația activă, dar și pentru administrația contencioasă (într-o formulare convențională, pentru „autoritățile administrative cu caracter jurisdicțional"), dar în ultimă instanță se ajunge în fața Curților din sistemul puterii judecătorești, unde se invocă dreptul comun și, desigur, Constituția, așa cum aceasta este înțeleasă în S.U.A. - textul din 1787, amendamentele ulterioare, precum și jurisprudența Curții Supreme.

Se poate spune că uzual administrației americane i se aplică un drept exorbitant, dar, în ultimă instanță, litigiile dintre două autorități administrative, dintre autoritățile administrative, pe de o parte, și persoanele private, pe de altă parte, sunt soluționate după regulile dreptului

---

[1)] Ibidem, p. 12.

[2)] *G.O. Robinson*, op. cit., (1980), p. 11.

comun. Pe când în Anglia regulile dreptului exorbitant au cuprins şi jurisdicţiile specializate, o data ce asemenea tribunale speciale s-au pronunţat în cele mai multe cazuri, se poate ajunge în faţa unor Curţi speciale, dar nu după regulile dreptului comun, Curţi *(Council on Tribunals)* care au o funcţie de supervizare. Numai în anumite cazuri instanţele de drept comun pot anula deciziile „tribunalelor administrative". Aceste afirmaţii, însă, trebuie privite ca tendinţă generală a evoluţiei unei relaţii foarte complexe şi mereu imprevizibile - cea dintre jurisdicţia administrativă şi jurisdicţia (puterea) judiciară[1)].

§ 3. Sistemul de drept francofon

166. Franţa este ţara în care, după revoluţia din 1789, se formează un «drept exorbitant»[2)] pentru administraţia de stat - dreptul administrativ. Unul dintre autorii de mare prestigiu, care s-a ocupat de evoluţia dreptului administrativ francez, M. Hauriou, menţionează că o administraţie, instituţii administrative existau şi înainte de 1789, dar un adevărat drept administrativ nu se formează decât începând cu această dată, de când se instituie o separaţie clară între administraţie şi justiţie.[3)] Astfel - subliniază un autor contemporan – „treptat, treptat, se creează un regim special pentru administraţie, diferit de regimul de drept comun, cu norme şi instituţii specifice, tocmai pentru că cele două postulate fundamentale ale dreptului comun (privat) - ale egalităţii şi autonomiei de voinţă - nu mai convin circuitului juridic administrativ".[4)]

167. Dreptul administrativ francez ridică la valoare de principiu inegalitatea juridică a administraţiei şi administraţilor, consacrând puterile autorităţilor publice drept competenţe reglementate, dependente de o abilitare şi nu ca pe nişte drepturi subiective.[5)]

Acest drept special, autonom, independent de dreptul civil material, şi-a reclamat independenţa şi faţă de dreptul civil procesual, ceea ce a condus la înfiinţarea unei **jurisdicţii administrative** complet separată de tribunalele judiciare. Această jurisdicţie s-a constituit

---

[1)] A se vedea pe larg asupra dreptului administrativ american, B. Schwartz, *Administrative Law*, 2nd ed., Litte, Brown and Company, Boston and Toronto, 1984.

[2)] «Exorbitant» în Dicţionarul limbii române, ca adjectiv, are sensul de ceva „care întrece cu mult limita normală (în privinţa preţului, a pretenţiilor cuiva etc.)" (Dicţionarul explicativ al limbii române, Ed. Academiei, 1975, p. 314), derivând de la francezul *exorbitant*, tradus, de regulă, prin cuvântul excesiv" (*M. Saras*, Dicţionar francez-român, Editura Ştiinţifică şi Enciclpopedică, Bucureşti, 1976, p. 186). Calificarea dreptului aplicabil administraţiei de stat ca un «drept exorbitant» trebuie privită în contextul realităţilor istorice care au condus la revoluţia franceză din 1789, implicit al revendicărilor politico-juridice de ansamblu, pe fondul teoriilor: suveranităţii naţionale, contractului social, drepturilor naturale şi separaţiei puterilor. Ceea ce a scandalizat societatea franceză în perioada absolutismului monarhic au fost mai ales excesele funcţionarilor, care îşi făceau propria lege, propriul drept. De aici, ideea unor norme speciale şi specifice pentru funcţionari şi administraţie, care sa fie mai scumpe decât cele obişnuite, deci mai importante, mai cu autoritate, dar atât sub aspectul garantării unei conduite corecte neabuzive a funcţionarilor, cât şi a drepturilor cetăţenilor. În alţi termeni, apare ideea separării totale a administraţiei de tribunale şi de dreptul comun, constituindu-se «tribunale administrative».

[3)] *M. Hauriou*, Précis de Droit administratif et de Droit public général, éd. III, Paris, 1897, p. 245 şi urm.

[4)] *J.M. Auby*, op. cit., p. 185.

[5)] Idem.

sub forma unui sistem de **tribunale administrative**, care are în Consiliul de Stat organul suprem, similar Curții din sistemul organelor judiciare.

Cum s-a menționat într-o notă anterioară, după 1789 «s-a sărit», ca să ne exprimăm așa, în extrema cealaltă, impunându-se principiul separării absolute a puterii executive de puterea judiciară (Legea de organizare judiciară din 16-24 august 1790). Interdicția unui control asupra administrației de către tribunalele independente se explică prin rolul jucat de tribunale în vechiul regim, care au apărat funcționarii Coroanei și au obstrucționat orice tentativă de reformă administrativă, iar în acei teribili ani, tribunalele, cum se exprimă unii autori francezi, „au manifestat un spirit ostil ideilor Revoluției".[1)]

Așa s-a ajuns ca administrația însăși să se pronunțe asupra litigiilor contra actelor administrative, sarcină încredințată, din 1799 (Constituția Anului VIII), Consiliului de Stat, înființat ca organ consultativ al Guvernului, foarte rapid avizele sale devenind obligatorii pentru instanțele administrative inferioare; abia la 1872, în cadrul Consiliului de Stat, s-a creat o secție de contencios[2)], iar celebra decizie *Blanco* din 1873 marchează o nouă eră nu numai în istoria acestei instituții, dar și a dreptului administrativ francez și francofon, cum vom arăta cu alt prilej. Este de reținut că nici la ora actuală Consiliul de Stat nu și-a schimbat natura de organ al „puterii executive", membrii săi sunt considerați funcționari și nu judecători, dar secția de contencios exercită atribuțiile sale ca un tribunal administrativ independent.

Reunirea celor două elemente (drept special și jurisdicția administrativă) formează, cum se susține în doctrina franceză încă din secolul XIX, noțiunea de regim administrativ, care a fost opusă celei de administrație judiciară, specifică concepției anglo-saxone.[3)]

168. Este de subliniat, însă, că dreptul administrativ a cunoscut o evoluție continuă și în Franța, la fel ca și în țările anglo-saxone, ajungându-se la reconsiderarea opticii cu privire la obiectul său, la raportul dintre dreptul administrativ și dreptul civil în ceea ce privește delimitarea sferei dreptului aplicabil administrației de stat. Pe de o parte, s-a nuanțat teza după care jurisdicția administrativă deține un monopol absolut asupra dreptului administrativ; normele de drept administrativ sunt invocate și de organele judiciare (de drept comun), în diferite litigii de partaj, precum și în litigiile de competență între cele două jurisdicții.[4)]

Pe de altă parte, s-a încetățenit și regula după care jurisdicția administrativă nu soluționează litigiile administrative, invocând nu numai reguli de drept administrativ, ci și norme ale dreptului civil. Tocmai de aceea, în lucrările contemporane se face vorbire despre „dualitatea dreptului aplicabil administrației de stat", „deoarece nimic nu împiedică administrația să recurgă la procedeele dreptului privat (comun) pentru a-și procura serviciile personale și reale indispensabile acțiunii sale(...)".[5)]

[1)] *A. Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, Traite de droit administratif, vol. I, 9éme éd. Paris, 1984, p. 431 și urm.

[2)] În prezent Consiliul de Stat are trei secții: a) secția de avizare; b) secția de contencios și c) secția de cercetare (vezi, asupra istoriei Consiliului de Stat, *J.M. Auby, R. Drago*, Traite de contentieux administratif, vol. I, 3ème éd. Paris, 1984, p. 239 și urm.).

[3)] *A. Laubadère*, op. cit. (1970), p. 28-29 și opiniile acolo citate.

[4)] Idem, p. 30.

[5)] *J.M. Auby*, op. cit., p. 185.

Spre exemplificarea dualităţii la care ne referim, autorul citează unele speţe ale Consiliului de Stat în care s-a dat întâietate normelor de drept administrativ[1], precum şi speţe în care, dimpotrivă, s-a dat întâietate normelor de drept civil.[2] Acest zălog al dualismului rămâne, lejer, un regim juridic mixt, precizează J.M. Auby, convine mai mult decât altceva în situaţia în care „administraţia apare ca un fel de pod aruncat între interesele superioare de stat şi interesele particulare".[3]

În spiritul concepţiei tradiţionale, autorii francezi afirmă şi în prezent că regimul exorbitant al dreptului public (administrativ) apare, în multe privinţe, ca fiind regimul juridic principal ce se aplică administraţiei publice, pe când cel al dreptului comun (civil), cel secundar, excepţional[4], situaţie ce caracterizează în prezent toate ţările de origine latină. Aceasta spre deosebire de cele anglo-saxone, unde relaţia este inversă.

169. Toţi autorii recunosc că practica jurisprudenţială a Consiliului de Stat a reprezentat forţa de propulsie a dreptului administrativ modern francez, iar hotărârile date de principiu sunt unanim considerate ca unul din izvoarele dreptului administrativ în vigoare. Dacă jurisprudenţa Consiliului de Stat nu menţinea linia esenţelor democratice, este greu de conceput, numai după meandrele constituţionale din ultimul secol, că s-ar fi ajuns la dreptul administrativ scris actual[5], Franţa excelând la capitolul codificare (Codul administraţiei comunale, Codul mediului, Codul urbanismului etc.), dar şi la capitolul soluţii de protecţie a drepturilor cetăţenilor, obligând administraţia sa fie transparentă şi să-şi motiveze actele (de exemplu, Legea nr. 78-17/1978; Legea nr. 78-753/1978; Legea nr. 79-18/1979; Legea nr. 79-587/1979).

Cu toate acestea, nu în puţine ţări care au fost influenţate de «formula» franceză şi nu de cea anglo-saxonă, s-au creat Curţi administrative supreme în sistemul puterii judecătoreşti, cum este cazul Germaniei[6], unde se spune, acum, că „dreptul administrativ este o concretizare a dreptului constituţional".

Se impune a remarca, că, în pofida eforturilor de doctrină[7], în Franţa nu s-a adoptat un Cod general de procedură administrativă necontencioasă, problemă care trebuia să ne dea de

---

[1] Astfel, Consiliul de Stat a hotărât că o străină căsătorită cu un francez nu poate invoca împotriva deciziei de expulzare, luată în privinţa ei de autorităţile franceze, regula Codului civil care cere ca soţia să locuiască cu soţul ei (idem).

[2] În acest sens se citează o hotărâre a Consiliului de Stat din 19 februarie 1953: „Regulile administrative cu privire la dezînvestirea agenţilor publici nu ar putea fi invocate împotriva textului Codului civil care permit soţului să se opună exercitării de către soţia sa a unei profesii separate, ca atare, ministrul trebuie, la cererea soţului, să pună capăt funcţiilor administrative ale femeii" (ibidem).

[3] *J.M. Auby*, op. cit., p. 190.

[4] Desigur, această judecată este valabilă dacă avem în vedere administraţia, în ansamblu, pentru că inclusiv anumite categorii de litigii sunt constant soluţionate după regulile dreptului comun, fiind vorba de litigiile denumite „voies de fait", când administraţia a acţionat fără fundamentul legal, violând în mod grosier libertăţi elementare. Conflictele de competenţă între Tribunalele administrative şi Tribunalele ordinare sunt tranşate de Tribunalul de conflict.

[5] După cum remarca şi J. Schwarze, această experienţă franceză nu face decât să confirme celebrul aforism al lui O. Mayer „Dreptul constituţional se duce, dreptul administrativ rămâne" (Droit administratif européen, p. 116, unde se citează Prefaţa la ediţia a III-a, din 1824, a lucrării lui O. Mayer, nota nr. 14).

[6] Prima jurisdicţie administrativă a fost creată în 1863 (statul Bade), iar Tribunalul administrativ superior al Prusiei a fost instituit în 1872 (*J. Schwarze*, op. cit., p. 129).

[7] Avem în vedere îndeosebi contribuţiile lui *Guy Issac*, La procedure administrative non contentieuse, L.G.D.J., Paris, 1968. A se vedea, pentru o discuţie pe această temă, vol. XIV (2000) editat de European

gândit, mai ales că un proiect guvernamental, deși amintit în Programul legislativ al Guvernului învestit după alegerile din 2000, n-a fost înaintat Parlamentului[1)].

Public Law Center, la Ed. Bruluant, care cuprinde un număr de 7 studii (capitole în volum), semnate de M. Fromont, G. Peiser, A. van Lang (două), G.F. Brisson, B. Delaunay și T. Larzul.

[1)] Ceea ce n-a putut să facă Guvernul și întreaga administrație ministerială a făcut o echipă de specialiști condusă de Prof. Ion Santai, care a elaborat un Proiect de Cod de procedură administrativă necontencioasă, publicat, prin grija Prof. Verginia Vedinaș, în nr. 4/2004 al Revistei de Drept Public (p. 25-55), urmând, probabil, și o propunere legislativă parlamentară.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Dreptul administrativ român

§ 1. Evoluția dreptului aplicabil administrației de stat în țara noastră

1.1. Despre administrație și drept în Dacia

170. Istoric, privind problema evoluției dreptului aplicabil administrației publice în țara noastră, constatăm existența, la fel ca și în cazul tuturor țărilor civilizate, a mai multor perioade.

Administrația de stat, ca fenomen, apare o dată cu statul, ceea ce înseamnă că și în statul sclavagist dac administrației de stat i se aplicau anumite reguli de drept. „Perioada democrației militare geto-dace a însemnat o epocă de început în cristalizarea normelor juridice cutumiare, norme care, ținând cont de împletirea puterii religioase și politice în vederea ocrotirii eficiente a intereselor «fruntașilor», se poate deduce că aveau o puternică coloratură religioasă, ca pretutindeni în antichitatea incipientă.

Tot în această epocă apar și unele cutume privind raporturile externe avute cu diversele comunități și popoare. Nesancționate la început, ele au devenit, pe măsura dezvoltării relațiilor antagoniste, norme juridice. Este vorba de acele obiceiuri, la început simple ritualuri, practicate de soliile geto-dace cu ocazia încheierii unor convenții de pace sau de prietenie"[1].

La aceste norme cutumiare, care, după cum se observă, priveau și raporturile publice nu numai cele private, s-au adăugat legile scrise, date de reformatorul Zalmoxe, zeificat apoi de geto-daci, de regii geto-daci, precum și de marele preot Deceneu.[2]

Aceste reguli juridice, cutumiare sau scrise, se aplicau, desigur, și aparatului administrativ de stat, care avea menirea să asigure îndeplinirea funcțiilor statului pe plan intern și extern. „La Curtea regelui, organizată probabil după unele influențe elenistice, se află viceregele (calitate pe care putea să o dețină marele preot), consilierii regali, comandanții militari, șefii de fortificații, solii pentru diverse misiuni etc."[3]

Burebista și-a organizat o armată de aproape 200.000 de luptători, cifră impresionantă pentru acele vremuri, a concentrat baterea monedei într-un singur centru, la Tilisca (Hunedoara), ceea ce a făcut să apară, cum ne informează Josephus Flavius, „un fel de perceptori ai veniturilor și roadelor ce le produce pământul(...) aleși prin vot". Acest fapt marchează, cum remarca Prof. Paul Gogeanu, „o specializare a funcțiilor publice"[4], ceea ce a atras și o „specializare" a normelor juridice. Sunt, aici, elemente embrionare ale unui drept public.

Un veritabil drept public administrativ apare doar în *Dacia romana*.

---

[1] Colectiv, Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei, București, 1980, p. 54.

[2] Idem, p. 54 și 63.

[3] Ibidem, p.72.

[4] *P. Gogeanu*, Istoria dreptului românesc, Tipografia Universității București, 1985, p. 5.

Astfel, dacă am admis că originea dreptului administrativ în spațiul cultural latin se află în *ius publicum* din vremea Imperiului Roman, va trebui să admitem că acest drept s-a aplicat și în Dacia romană. „Dreptul roman aplicat în Dacia a constituit un puternic factor de unificare a provinciei cucerite, pe care a încadrat-o, sub raport social, economic, financiar și administrativ-politic, în marea familie romană".[1)]

1.2. Organele administrative ale obștei sătești și dreptul aplicabil

171. Ce s-a întâmplat, însă, după retragerea administrației romane (la 271 e.n.), au mai rămas organe administrative și, implicit, norme de drept administrativ? Răspunsul nu poate fi decât pozitiv.

Cum se cunoaște, după retragerea armatei și a administrației romane în sudul Dunării, populația daco-romană și-a continuat existența pe pământul fostei provincii în condiții noi, relațiile de producție în care au trăit daco-romanii până la formarea primelor state feudale unitare și independente au avut un caracter specific, determinat de persistența comunităților vicinale, formele tradiționale de organizare în epoca dacică. „Forma de organizare socială a băștinașilor, obștea vicinală, sătească sau teritorială, este o comunitate de muncă a cărei trăsătură caracteristică o constituie nu rudenia, ci teritoriul, care îndeplinește nu numai o funcție economică, dar mai ales una social-politică.

Procesul de teritorializare a comunităților sătești necesita o dezvoltare a tehnicilor agricole și pastorale care să asigure locuitorilor din comunitate hrana necesară în cadrul unei agriculturi practicate prin lăzuiri, defrișări sau desțeleniri periodic repetate și mutarea în cadrul aceluiași trup de moșie. Pe de altă parte, teritorializarea implică existența *unor* organe administrative, care să supravegheze asemenea lotizări și defrișări și să dispună de o parte a producției necesare întreținerii acestor organe"[2)] (subl. ns. A. I.).

De vreme ce admitem existența unor organe administrative, deci a unei administrații a obștii, trebuie să admitem și existența unor norme juridice ce reglementau atribuțiile acestora, norme care își aveau izvorul atât în tradiție, cutumă, cât și în manifestarea voinței conducerii obștii.[3)]

172. De altfel, Prof. Vl. Hanga menționează expres că în strânsă legătură cu folosirea locurilor de pășune apar unele norme juridice cu caracter administrativ, iar pentru plata tributului reclamat de triburile migratoare se naște un *sistem fiscal* (deci tot un ansamblu de norme administrative), pe care-l foloseau căpeteniile locale ale satelor sau ale confederațiilor de văi, în calitate de mijlocitori între noii veniți și autohtoni. „Acest fapt le-a îngăduit să realizeze unele profituri personale, să devina clasa stăpânitoare și să uzurpe puterea politică a comunității".[4)]

[1)] Ibidem, p. 13.

[2)] *Vl. Hanga*, Instituțiile politico-juridice autohtone în perioada migrațiilor (sec. III-VIII), în S.C.J., nr. 2/1982, p. 153. *Al. Herlea*, Studii de istorie a dreptului, vol. I, Organizarea de stat, Ed. Dacia, Cluj Napoca, 1983, p. 290 și urm. (studiul Principii comune ale administrației românești).

[3)] Comunitățile vicinale erau conduse de o căpetenie (aleasă la început și devenită ulterior ereditară), ajutată în îndeplinirea sarcinilor de bătrânii satului și uneori chiar de obștea (grămada) satului (*Vl. Hanga*, *op. cit.*, p. 156).

[4)] *Vl. Hanga*, op. cit., p. 156.

Reiese din cele de mai sus că în toată perioada de organizare economică, socială şi politică a populaţiei autohtone de pe teritoriul patriei noastre sub forma obştilor săteşti a existat şi o administraţie a obştii şi, corespunzător, norme de drept administrativ pe care aceasta era chemată să le aplice. După unii cercetători, aceste norme de drept administrativ reprezentau un efect atât al continuităţii reglementărilor din perioada Daciei romane, cât şi al influenţei permanente exercitate de administraţia imperială, mai ales în perioada Bizanţului. Nu trebuie să uităm că din teritoriul fostei provincii Dacia s-au ridicat, de-a lungul timpului, mari funcţionari ai imperiului şi chiar împăraţi.[1] Or, este de la sine înţeles că acest fenomen, ce nu poate fi contestat de nici un istoric onest, nu s-ar fi putut produce dacă între formele de organizare social-politică de pe teritoriul fostei provincii romane şi imperiu nu s-ar fi menţinut, sub diferite forme, complexe legături.

Dacă vorbim despre o administraţie la nivelul formaţiunilor de organizare politică anterioare formării statelor feudale româneşti şi, corespunzător, despre un drept aplicabil acestei administraţii, va trebui să vorbim despre un asemenea drept cu atât mai mult în condiţiile orânduirii feudale.

1.3. Dreptul aplicabil administraţiei publice în Evul Mediu românesc

173. Cât priveşte dreptul aplicabil administraţiei publice în Evul Mediu românesc, trebuie să ţinem seama atât de continuitatea reglementărilor cutumiare: «obiceiul ţării» (legea ţării), cât şi de prerogativele legislative ale domnului, ce n-au fost contestate nici de turci, cum ne informează D. Cantemir în *Descriptio Moldaviae*.

Desigur, orice judecată cu privire la ponderea şi forţa juridică a acestor două categorii de norme asupra administraţiei de stat trebuie făcută ţinând seama de sfera de cuprindere pe care o dăm noţiunii de administraţie de stat, pe de o parte, precum şi de condiţiile concret-istorice de aplicare, pe de altă parte.

Se poate vorbi despre existenţa unui drept exorbitant asupra administraţiei creat prin legile domneşti? Răspunsul la această întrebare nu poate fi categoric da sau nu. El comportă, cum remarcam mai sus, delimitări de sfere şi precizarea raportului dialectic, atât în sincronia, cât şi în diacronia sa, dintre «dreptul ţării» şi «dreptul domnesc». Dreptul ţării (obiceiul pământului), formându-se în cadrul obştilor teritoriale, a cuprins reglementări atât pentru ceea ce am putea denumi raporturile administrative (publice), cât şi pentru raporturile civile (patrimoniale sau personale), structură şi funcţii menţinute până în epoca modernă. El ne apare ca fiind un obicei general pentru toată ţara, respectiv un obicei local, teritorial sau, după caz, profesional (de exemplu pastoral). Aşa încât în multe situaţii pe plan local (în sate) raporturile dintre obştea satului şi autorităţile administrative erau reglementate de vechiul obicei, ce nu putea fi încălcat nici de Domn. Satul devălmaş, de exemplu, se menţine în organizarea tradiţională sub formă de piramidă, în vârful acesteia aflându-se ceata de bătrâni (oameni buni). Aceasta constituia «organul suprem de reglementare obişnuielnică» al obştei şi, totodată, de judecată fără apel. „Peste hotărârile şi rânduielile ei nu îndrăznea să treacă nimeni, nici o vecinătate, nici boierul şi ceea ce este mai semnificativ nici Domnul ţării"[2] (subl. ns. A. I.).

[1] *I.C. Drăgan*, Mileniul imperial al Daciei, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1986, p. 134 şi urm., 243-247.

[2] Colectiv, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 185.

Aceste reglementări s-au menținut în semnificația lor tradițională doar în satele care au rămas libere, în celelalte (de pe moșiile feudalilor, mânăstirești sau domnești) s-au impus, treptat, treptat, „reguli exorbitante", „subsistemul secundar de norme juridice senioriale" (domnești, boierești și mânăstirești).

De asemenea, târgurile și orașele (ca să nu mai vorbim de cetățile de pe malul Mării) au avut, tradițional, privilegii care, de obicei, au fost întărite prin pravilele domnești.

Legiuirile domnești, la rândul lor, au îmbrăcat o formă directă: hrisov, așezământ, testament, legătură etc., constituind veritabilele manifestări de voință ale Domnului (considerat unic legiuitor, la fel ca și împăratul bizantin) și o formă indirectă, a receptării dreptului bizantin (pravilele). Indiferent de formă, aceste reglementări se refereau deopotrivă la raporturile ce interesau activitatea statului, cât și la cele private.

174. Raportul dintre dreptul cutumiar și pravila este atât un raport de opoziție și concurență, cât și un raport de colaborare, de concordanță și completare reciprocă, „cu transformarea unor reguli ale pravilei în obicei și lege a țării"[1]. Dreptul domnesc (în sens strict, hotărârile Domnului) reprezenta, după cum se arată în lucrarea citată: a) obicei și pravila pusă în lucrare; b) sursă de noi obiceiuri care își puteau pierde originea domnească; c) un drept nou, care putea întregi sau modifica tot mai mult obiceiul sau pravila.[2]

Cum acest sistem de drept scris a corespuns necesității istorice, el a devenit premisa istorică a dreptului burghez, inclusiv a dreptului public (administrativ) modern. Ponderea dintre dreptul obișnuielnic și dreptul scris se schimbă în favoarea acestuia din urmă, treptat, treptat, procesul accelerându-se după instaurarea de austrieci a monarhiei de tip absolutist în Transilvania, ca și o dată cu domniile fanariote în Țara Românească și Moldova.

175. Spre o mai bună edificare a cititorilor, vom recurge la un exemplu, cel al reglementărilor fiscale. Dreptul de a percepe dările aparținea Domnului, dar această regulă își are rădăcinile în obiceiul pământului, cum s-a arătat. Domnul însă avea dreptul să fixeze dările, să stabilească întregul regim juridic de executare a acestora (categorii de contribuabili, facilitări, scutiri, sancțiuni, executare silită etc.).

Istoria ne confirmă că „sistemul juridic" al dărilor s-a schimbat foarte des, nu numai de la domnitor la domnitor, ci de multe ori de la un an de domnie la altul, în funcție de o serie de factori interni sau externi, astfel încât esența regimului fiscal cu greu se poate spune că mai era dată de obiceiul pământului. Acest regim juridic s-a impus ca un veritabil regim administrativ modern, începând cu a doua jumătate a secolului al XVII-lea, când, cel puțin pentru breslele fiscale, se aplica un nou sistem de plată, cel al rupturilor.[3]

176. Este în afară de orice îndoială că organizarea administrativă internă a Munteniei sau Moldovei în județe și, respectiv, ținuturi, încă din secolul al XIV-lea a presupus elaborarea de către Domni a unor norme exorbitante, derogatorii de la „dreptul comun", în sensul de drept consuetudinar (cutumiar), dar care au dezvoltat o idee, implicit instituție impusă prin cutumă[4].

---

[1] Vezi, pentru o structură grafică a sistemului de drept feudal, *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 224.

[2] Colectiv, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 229.

[3] Idem.

[4] Edificatoare în această privință ne apare evoluția reglementării, implicit a concepției cu privire la organizarea administrativă a Principatelor pe județe, respectiv, ținuturi.

Astfel, judeţul, ca circumscripţie administrativ-teritorială, apare, după cercetările istoricilor şi ale specialiştilor în dreptul public, pe la finele secolului al XIV-lea şi începutul secolului al XV-lea. Moldova, în această perioadă, era organizată în ţinuturi, în frunte cu un pârcălab, iar Muntenia în judeţe, în frunte cu un căpitan de judeţ. În 1740, Constantin Mavrocordat înlocuieşte căpitanii de judeţ cu ispravnicii, denumire ce se extinde şi în Moldova, iar Alexandru Ipsilante, în 1780, numeşte, pe lângă ispravnici (care erau administratorii judeţelor), şi judecători, cu menirea de a soluţiona pricinile. După cum se exprimă profesorul de drept administrativ E.D. Tarangul: „Această reformă poate fi considerată prima încercare în organizaţia politică de la noi de a separa funcţiunea administrativă de cea judecătorească. Dar abia Regulamentele Organice, în art. 212, proclamă solemn principiile separaţiei funcţiunii administrative de cea judecătorească. În fruntea judeţelor apar ocârmuitorii, lor însă li se lasă încă competenţa de a judeca pricinile mici, poliţieneşti şi administrative" (*E.D. Tarangul*, op. cit., p. 167).

După cum ne informează Prof. P. Negulescu, la început aceste diviziuni administrative erau foarte puţin precise (Istoricul judeţelor în România, în R.D.P., 1942, p. 82).

În Muntenia, numele de «judeţ» s-a dat mai întâi administratorului dintr-o anumită regiune geografică, care, încet, încet, este numită şi ea de către oameni şi apoi în documentele domneşti tot judeţ, ca apoi numele de judeţ să rămână numai pentru circumscripţia teritorială (*P. Negulescu*, op. cit., p. 93), iar conducătorul circumscripţiei administrative, adică al regiunii, pus sub autoritatea unui dregător domnesc, să se numească căpitan. Primii voievozi, dorind să rupă cu vasalitatea faţă de regatele vecine, dorind în acelaşi timp să-şi întărească puterea şi să înlăture forţele centrifuge ale marilor boieri, au simţit nevoia de a împărţi ţara în mai multe regiuni, punând în fruntea acestora oameni de încredere, care aveau misiuni militare, administrative, dar şi jurisdicţionale. După cum arată Paul Negulescu, citând un document în limba greacă de la 1806 (tradus în limba română la 1863), fiecare căpitan de judeţ avea sub comanda sa o mie de oameni (*P. Negulescu*, op. cit., p. 94 şi nota nr. 37), iar căpitanii de la fruntariile ţării purtau titlul de «vel căpitan» (adică de mare căpitan).

Denumirea tradiţională pe care a avut-o autoritatea comunală, în vechiul drept românesc din Muntenia, era tot de judeţ, acesta fiind „funcţionar" ales, ajutat de un Consiliu ales, format din 12 bărbaţi numiti pârgari. Se ştie că în Moldova a fost utilizat termenul de «soltuz» (de la cuvântul german *schulteiss*), comunele şi oraşele având la noi din cele mai vechi timpuri o personalitate morală; au fost oraşe care posedau averi, ca moşii şi vii, autorităţile comunale exercitau atribuţiuni de suveranitate, judecând pe locuitori, dădeau autenticitate actelor făcute de particulari, adunau şi răspândeau fiscului dările cuvenite din partea oraşului, repartizau impozite între locuitori, ţineau un registru cu toţi proprietarii din oraş, privegheau ca oraşul să fie îndestulat etc. (*P. Negulescu*, op. cit., p. 616).

Este, de asemenea, de menţionat că unele oraşe au avut şi anumite privilegii, mai ales din punct de vedere comercial, pe când judeţele sau ţinuturile nu au avut personalitate, ele erau, cum se exprimă autorul citat, „numai subdiviziuni teritoriale", făcând excepţie de la această regulă, în virtutea unor obiceiuri, doar unele ţinuturi ca: Vrancea, Tigheciul şi Câmpulungul, care s-au bucurat de o anumită autonomie, cum ne informează şi Dimitrie Cantemir în a sa Descriere a Moldovei.

Reiese că ideea de judeţ, istoric vorbind, a fost axată pe ideea de subdiviziune teritorială, la nivelul căreia se implantau, în funcţie de vreme, de gradul de dezvoltare a mijloacelor de comunicaţie, reprezentanţii autorităţii centrale, îndeosebi pentru a strânge mai uşor birurile şi pentru a rezolva pricinile, precum şi din necesităţi militare.

Aşa se explică de ce în istorie, până la reformele administrative din perioada modernă, numărul judeţelor a fost foarte mare, neexistând, practic, decât criterii naturale pentru constituirea acestora. Tocmai de aceea, chiar în Regulamentele Organice [de exemplu art. 139 lit. d) din Regulamentul Moldovei] s-a prevăzut organizarea la Ministerul de Interne a unui serviciu care să alcătuiască planul pentru „rotunjirea districtelor şi egalizarea întinderii lor".

Pentru prima dată se aplica un anumit criteriu în procesul de constituire a judeţelor în Legea din 2 aprilie 1864, sub domnia lui Cuza, care a avut ca model departamentul din Franţa, constituit de Napoleon I, precum şi Legea belgiană. Se ştie că Napoleon a stabilit întinderea şi, implicit, numărul departamentelor după un criteriu foarte simplu: parcurgerea distanţei de la centru până la cel mai îndepărtat punct al judeţului de către trupe, într-o singură zi.

Nu întâmplător, încă din secolul trecut, s-a susținut ideea că strămoșii noștri au „practicat regimul constituțional", idee la care ne-am raliat[1]. De altfel, chiar în primul articol al Regulamentelor Organice se recunoaște existența unui spirit constituțional tradițional în Principate, adică existența, ca în sistemul englez, a unor norme ale dreptului cutumiar care vizau, însă, treburile publice.

În concluzie, vom putea spune că administrației de stat în Evul Mediu i s-au aplicat reglementările specifice dreptului feudal românesc (dreptul țării, pravilele și dreptul domnesc), care conțineau, în egală măsură, norme de drept public și de drept privat. Treptat, ponderea normelor dreptului țării a scăzut, impunându-se dreptul domnesc, în majoritatea cazurilor ca un regim derogatoriu de la dreptul țării (obișnuielnic), chiar dacă aceste derogări consacrau juridicește anumite «înțelegeri» dintre Domn și alte subiecte de drept (practic, este vorba de consacrarea unor raporturi de drept administrativ și nu de drept privat).

1.4. Semnificația Regulamentelor Organice și apariția dreptului administrativ modern

177. Regulamentele Organice, într-o opinie, consacră exclusiv un regim juridic administrativ în sensul modern al termenului, fiind, după unii specialiști, principalul izvor al dreptului administrativ în Țările Române.[2]

Teza după care Regulamentele Organice au avut semnificația exclusivă a unor reglementări de ordin administrativ este larg răspândită și după cel de-al doilea război mondial, inclusiv după Decembrie 1989, de vreme ce enumerarea Constituțiilor României începe de la 1864 (Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris), cum se procedează și în culegerea elaborată în 1993[3] și reeditată în 1995.

Într-o altă opinie, fundamentată în principal de Constantin G. Dissescu, Regulamentele Organice reprezintă și o veritabilă Constituție, fiind prima Constituție scrisă a Principatelor[4],

---

Legea din 1864 schimbă, totodată, optica cu privire la rațiunea de a fi a județelor, adică a departamentelor de la francezi, acordându-le personalitate juridică, și înființează consilii județene alese, punând în fruntea județului pe prefect. Consiliul județean, la rândul lui, alegea un comitet permanent cu atribuțiuni executive și deliberative, care era prezidat, însă, de prefect.

După votarea Constituției din 1866, în organizarea administrativă intervine Legea din 1872, care aduce unele modificări în organizarea județelor, încercându-se lărgirea autonomiei locale, iar apoi au urmat legile din 1883, 1886, 1894, 1898, 1909, care, în funcție de guvernele ce le-au promovat, au adus modificări organizării județene, fie întărind tendința spre descentralizare, fie, dimpotrivă, pe cea spre centralizare, situație în care intervine Unirea cea Mare și noua Constituție din 1923, precum și legile de organizare administrativă (1925, 1929, 1936), aspecte la care vom reveni.

[1] *A. Iorgovan*, Drept constituțional și instituții politice, op. cit., p. 94-95, nota nr. 6 și opiniile acolo citate (N. Ionescu și C.G. Dissescu). Vezi pentru un istoric, *M. Guțan*, Istoria administrației publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, București, 2005.

[2] „Dreptul nostru administrativ este în parte împrumutat din Franța, în epoca de reglementare de la 1864, iar în parte din transformările principiilor puse de Regulamentele Organice" (*A. Teodorescu*, Noțiuni de Drept Administrativ, Partea I, Tipografia Eminescu, București, 1912, p. 5).

[3] *I. Muraru și colectiv*, Constituțiile Române, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1993.

[4] „Codicele cunoscut sub numele de Regulamentul Organic timp de 27 de ani a ținut loc de constituțiune, de lege fundamentală a principatelor (...)" (*C.G. Dissescu*, Cursul de drept public român, 1890, p. 267-268). C. Stere considera că, prin ucazul imperial din 1812, țarul Alexandru a acordat o Constituție Basarabiei, ca atare „Regulamentul Organic ar fi a doua Constituție scrisă" din țările române (*C. Stere* Drept constituțional, note de curs, stenografiate de A. Anastasiu, biblioteca Facultății de Drept, Universitatea București, p. 150).

opinie la care ne-am raliat. Astfel, în cursul de Drept constituţional şi instituţii politice scriam: „Faţă de opiniile exprimate, verificate de istorie, corect este să calificăm Regulamentul ca fiind un act complex, politic şi administrativ, dar prezenţa normelor de drept administrativ nu exclude calificarea sa ca primă Constituţie scrisă a Principatelor Române, oricât de mult nu am dori o atare calificare, dată fiind sorgintea sa exogenă, imperială".[1)]

Indiferent de opinie, pentru demersul teoretic din această lucrare este de reţinut că Regulamentele Organice pun bazele dreptului administrativ românesc, în sensul ideilor răspândite în Europa de Revoluţia franceză, deşi, paradoxal, ele au fost elaborate sub ocupaţia militară a Principatelor Române de regimul imperial ţarist.

Ca ramură a dreptului public, dreptul administrativ se dezvoltă foarte mult după aplicarea Regulamentelor Organice, dobândind o personalitate de necontestat prin reformele legislative din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza (Statutul Dezvoltător, Legea electorală, Legea de secularizare a averilor mânăstireşti, Legea navală, Legea instrucţiunii etc.).

Un loc aparte l-a avut Legea Consiliului de Stat din 1864, prin care, după modelul francez, se înfiinţează Consiliul de Stat, organ administrativ cu rol de avizare legislativă, dar şi de instanţă specializată de contencios administrativ, problemă la care vom reveni într-un alt context.

Intrarea în vigoare a Constituţiei din 1866, cu toate implicaţiile sale în plan legislativ, marchează momentul consolidării sistemului de drept exorbitant, adică a dreptului administrativ, dar numai în ceea ce priveşte administraţia activă, pentru că soluţionarea litigiilor dintre administraţie şi cei administraţi, prin desfiinţarea Consiliului de Stat, este dată în competenţa instanţelor de drept comun şi, desigur, în baza normelor «dreptului comun», problemă la care, de asemenea, vom reveni.

Putem spune, deci, că încă din prima jumătate a secolului al XIX-lea administraţiei publice, la noi, a început să i se aplice reguli specifice, exorbitante de la dreptul comun, formând dreptul administrativ, în sensul modern al termenului. Aceasta a permis, în a doua jumătate a secolului trecut, apariţia şi a primelor lucrări ştiinţifice, dreptul administrativ devenind materie de studiu în învăţământul secundar, precum şi în învăţământul juridic superior, cum s-a arătat deja.

§ 2. Obiectul dreptului administrativ

2.1. Punerea problemei

178. Discuţiile cu privire la conţinutul şi sfera administraţiei publice sunt inseparabile de cele care privesc **obiectul** dreptului administrativ. Autorii au fost mereu preocupaţi de a formula criterii care să fie de natură a contura obiectul dreptului administrativ, în raport cu obiectul administraţiei publice, cât şi în raport cu obiectul altor ramuri de drept, în principal al dreptului constituţional.

Din cele prezentate, cititorul şi-a putut contura deja o imagine asupra «balansului» dintre dreptul administrativ şi dreptul constituţional, determinat, în primul rând, de filozofia care stă la baza raporturilor dintre executiv şi legislativ, filozofie reflectată, evident, de Constituţie. Ca

[1)] *A. Iorgovan*, Drept constituţional şi instituţii politice. Teorie generală, Ed. Galeriile J.L. Calderon, Bucureşti, 1994, p. 106.

regulă, s-a putut observa nota de delimitare a obiectului dreptului administrativ prin referire la ceea ce «rămâne», are concretețe și mai multă stabilitate, prin comparație cu obiectul dreptului constituțional care vizează ceea ce este supus schimbărilor politice, fiind mai general (principial) și «mai perisabil». Plastic s-a exprimat, în acest sens, și Anibal Teodorescu, când a spus că „dreptul constituțional este acela care organizează, cel administrativ lucrează".[1)]

În literatura română postbelică s-au propus mai multe soluții, care pot fi clasificate astfel: a) dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice (teza unicității); b) dreptul administrativ se aplică administrației publice alături de alte norme (după unii autori, toate normele juridice au aceeași importanță, după alți autori, normele de drept administrativ «dirijează» normele dreptului privat); c) dreptul administrativ nu se aplică numai activităților realizate de organele administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat.[2)]

Chiar dacă organele actuale de stat din țara noastră au o altă configurație față de cele existente până în 1989, de vreme ce nu poate fi contestată existența, și atunci și acum, a unor organe destinate administrației de stat (publice), discuția științifică evocată mai sus este de actualitate. Fără a mai relua analiza fiecărei opinii în parte[3)], ne menținem punctul de vedere exprimat în lucrarea din 1986. Dreptul administrativ, într-adevăr, nu mai este singura ramură de drept care, la acest început de secol și mileniu, se aplică administrației publice - teza pluralității de norme, care este acceptată și de unii autori francezi, cum s-a văzut, nu mai vorbim de doctrina din alte țări occidentale, cum ar fi cea din Elveția[4)] - dar, nu mai puțin, el nu se aplică oricum.

179. După părerea noastră, trebuie să facem distincție după cum normele dreptului administrativ se «intersectează» cu normele altor ramuri ale dreptului public, respectiv cu norme ale ramurilor dreptului privat. Atâta vreme cât prin administrație publică înțelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, logic, nu este de conceput ca normele dreptului public, care conturează acest regim, să nu dea „impulsuri" pentru conținutul și sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat.

Prin urmare, pentru a defini obiectul de reglementare al dreptului administrativ în raport cu administrația publică este necesar să delimităm cele două mari situații: a) reglementarea

---

[1)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, op. cit., vol. I, p. 15.

[2)] Este vorba de orientări conturate prin lucrările citate anterior, apărute până în Decembrie 1989. Lucrările apărute după intrarea în vigoare a Constituției din 1991, în opinia noastră, nu aduc argumente care să îndreptățească o altă clasificare. Realizând o trecere în revistă, reținem că Prof. Ion Alexandru și colab. sunt adepții tezei pluralității de norme (*Ion Alexandru și colab* Drept administrativ, Ed. Economică, 2003, p. 36), teză care apare și în lucrarea Prof. Rodica Narcisa Petrescu: „Anumite relații sociale din domeniile de activitate ale administrației publice sunt reglementate de norme juridice care aparțin altor ramuri ale sistemului nostru de drept" (*Rodica Narcisa Petrescu* Drept administrativ, Accent, 2004, p. 44), iar *C. Manda* (Drept administrativ, Ed. Lumina Lex, 2001, p. 65-67) și *Iordan Nicola* (Drept administrativ, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2005, p. 51) împărtășesc teza din tratatul nostru. A se vedea o sinteză bibliografică în *Dana Apostol Tofan*, p. 40-47.

[3)] Vezi, pentru o sinteză asupra opiniilor exprimate în perioada 1948-1986, *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ 1986, p. 135-144.

[4)] În doctrina elvețiană se menționează că organizarea administrației și a activităților sale este reglementată în principal de dreptul public și în secundar (accesoriu) de dreptul privat, apoi, evocându-se dreptul aplicabil administrației prin expresia «drept administrativ», se ajunge să se teoretizeze un «drept administrativ public» și un «drept administrativ privat» (vezi, cu titlu de exemplu, *B. Knapp*, op. cit., p. 11-16).

relaţiilor sociale din sfera administraţiei publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public şi b) reglementarea relaţiilor sociale din sfera administraţiei publice împreună cu ramuri ale dreptului privat.

În altă ordine de idei, cum remarcam şi în 1986, reluând o teză formulată, în 1974, de Prof. Valentina Gilescu, dreptul administrativ reglementează şi soluţionează litigii legate de administraţia de stat, indiferent de organul de stat care o înfăptuieşte.[1)]

2.2. Raporturi sociale din sfera administraţiei publice, reglementate de dreptul administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului public

180. Desprindem trei mari situaţii: a) raporturi reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri a dreptului public, în speţă, dreptul constituţional; b) raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun pentru alte ramuri ale dreptului public (de exemplu pentru dreptul financiar) şi c) raporturi reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri ale dreptului public (de exemplu dreptul internaţional public). Probleme teoretice deosebite se ridică numai pentru prima situaţie, fiind vorba de teoria raporturilor cu dublă natură juridică.

În dreptul constituţional teza dublei naturi juridice a unor raporturi sociale (juridice) pleacă de la ideea că toate relaţiile sociale care sunt reglementate de normele Constituţiei sunt raporturi de drept constituţional, ceea ce nu exclude, dimpotrivă, îngăduie calificarea anumitor raporturi juridice şi din perspectiva altor ramuri ale dreptului, cum ar fi dreptul administrativ, dreptul civil, dreptul muncii etc.[2)]

În spiritul acestei concepţii, normele juridice constituţionale care reglementează organizarea administraţiei de stat conduc la raporturi cu dublă natură juridică, de drept constituţional şi de drept administrativ. Astfel, se confirmă rolul dreptului constituţional de ramură conducătoare a sistemului de drept sau de factor structurant, cum se exprima un autor[3)],

---

[1)] Oarecum, în literatura interbelică, pe această linie de gândire s-a situat şi Marin Văraru, care a afirmat că „dreptul administrativ se ocupă, în special, cu determinarea regulilor după care se exercită funcţia administrativă a tuturor puterilor statului şi în special a puterii executive" (*Marin Văraru* Tratat de drept administrativ român, op. cit., p. 13).

Am spus «oarecum», deci am formulat rezerve, deoarece o analiză de nuanţă scoate în evidenţă că Marin Văraru avea în vedere «administraţia activă», pe când Prof. Valentina Gilescu s-a referit la «administraţia contencioasă».

[2)] Vezi, pentru alte amănunte, *I. Muraru*, op. cit. (1987), p. 8-13 şi opiniile acolo citate.

[3)] „Dreptul constituţional apare în cadrul sistemului de drept într-o dublă ipostază: pe de o parte, ca ramură de drept, iar pe de altă parte, ca factor structurant al întregului sistem (...). Ca factor structurant în sistemul de drept, dreptul constituţional guvernează şi orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului, îi imprima un anume conţinut" [*I. Deleanu*, Drept constituţional (1980), p. 33-34]. Acest punct de vedere, referitor la „rolul dreptului constituţional", în raport cu dreptul administrativ, ca principiu, se poate susţine numai dacă Constituţia în vigoare consacră monopolul Parlamentului în privinţa reglementării primare, legea având o sferă nelimitată. Constituţia României din 1991 se menţine, cum s-a arătat, pe această linie clasică, dar a introdus, totodată, şi instituţia delegării legislative, nefiind obligatoriu ca toate ordonanţele să se supună aprobării Parlamentului [art. 115 alin. (3)], ceea ce face ca teza evocată mai sus să fie privită mai nuanţat, cel puţin în ceea ce priveşte regimul juridic al ordonanţei, inclusiv sub aspectul controlului de legalitate (contenciosul administrativ), respectiv de constituţionalitate (contenciosul constituţional), probleme la care vom reveni.

precum și rolul Constituției de izvor principal de drept, în general, nu numai pentru dreptul constituțional.

181. Evoluția dreptului administrativ în ultimul secol, efect firesc al creșterii sarcinilor administrației publice, a condus la desprinderea unor instituții ale sale în veritabile ramuri (de exemplu dreptul financiar, dreptul polițienesc, dreptul agrar[1)], după unii dreptul rutier, dreptul contravențional sau, mai nou, dreptul mediului etc.). Pentru toate acestea dreptul administrativ are rolul de drept comun, căci, în esență, «ramurile» respective consacră tot un regim juridic administrativ. De aceea, ni se pare inutil să precizăm că din sfera de reglementare a dreptului administrativ sunt excluse relațiile sociale care au caracter financiar etc.[2)] Când facem referire la obiectul dreptului administrativ, raportat la obiectul administrației publice, logic, trebuie să avem în vedere caracterul acestuia de drept comun.

Relațiile externe ale unui stat, după unii autori, cum s-a văzut, nu pot fi excluse din sfera administrației publice, dreptul administrativ reglează, însă, administrația exterioară prin cooperare cu dreptul internațional public. După cel de-al doilea război mondial, multe Constituții consacră prioritatea normelor internaționale în raport cu normele interne[3)], ceea ce determină un raport de subsecvență între dreptul administrativ și dreptul internațional public.

182. Potrivit art. 20 alin. (2) din Constituția noastră, dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale. Rezultă că în această materie normele de drept internațional public au preeminență față de normele interne de drept administrativ.

[1)] Dreptul agrar, ca ramură ce reglementa relațiile sociale referitoare la folosirea, într-un fel sau altul, a pământului (adică în înțeles de drept funciar), după școala românească interbelică reprezintă o ramură a dreptului administrativ (*E.D. Tarangul*, op. cit., p. 361 și opiniile acolo citate).

[2)] Pe această linie metodologică Prof. Romulus Ionescu, de exemplu, constant a susținut că obiectul dreptului administrativ îl reprezintă acele raporturi sociale care constituie obiectul administrației de stat, înfăptuită conform normelor juridice de către organele administrației de stat, cu excluderea acelor raporturi care fac obiectul activității financiare a statului (*R. Ionescu*, op. cit., p. 25).

[3)] Vezi, de pildă, art. 10 din Constituția Italiei, art. 55 din Constituția Franței, art. 96 din Constituția Spaniei. Se subînțelege că formarea organismelor politice ale Europei de mâine, fie și numai potrivit Tratatului de la Maastricht, va atrage modificări corespunzătoare în toate Constituțiile statelor implicate, iar unele s-au și realizat, cum este cazul Franței (în 1995). Este de presupus că, după intrarea în vigoare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, se va realiza procesul de euroconstituționalizare, modificându-se constituțiile naționale, firește, în măsura în care se va accentua caracterul de constituție, și nu cel de act internațional, al acestui document, deocamdată stocat de francezi.

Apariția normelor comunitare este, însă, strâns legată și de organizarea și funcționarea organismelor de la nivelul Uniunii Europene, adică a administrației Uniunii, de unde, pe bună dreptate, teza unui «Drept administrativ european», în prezent fiind deja elaborat un tratat substanțial, în două volume, de profesorul german Jürgen Schwarze, cum s-a arătat. Autorul analizează, astfel, trei categorii de izvoare ale „Dreptului administrativ general al Comunității Europene": a) dreptul scris, b) dreptul cutumiar și c) dreptul pretorian și principiile generale de drept (*J. Schwarze*, Droit administratif européen, Office des publications officielles des Communautés européennes, vol. I, Bruylant, 1994, p. 44-88).

Perspectiva integrării României în Uniunea Europeană impune cu necesitate nu numai introducerea acestei discipline, ca disciplină obligatorie, în Facultățile de Drept, ceea ce, firește, implică și formarea specialiștilor corespunzători, dar și înființarea de secții sau chiar facultăți de Drept comunitar.

Este de subliniat, însă, că asemenea «colaborări» nu se realizează numai pe plan extern, ci şi pe plan intern, anume în sfera reglementării activităţii organelor administraţiei publice ce au menirea asigurării ordinii publice. Pe acest teren, normele dreptului administrativ se întâlnesc cu normele dreptului penal; organele administraţiei publice specializate (avem în vedere, în principal, pe ofiţerii şi subofiţerii de poliţie) aplică deopotrivă normele dreptului administrativ (în special ale dreptului contravenţional), dar şi pe cele ale dreptului procesual penal, având calitatea de „organe de cercetare penală". După cum se arată în literatura de specialitate, aceste organe se subordonează atât administrativ faţa de ministerul din care fac parte, cât şi funcţional faţă de procuror[1)], cu precizarea că ofiţerii de poliţie care sunt «arondaţi» Parchetului Naţional Anticorupţie sunt constituiţi într-o brigadă ce face parte din structura acestuia[2)].

2.3. Raporturi sociale din sfera administraţiei publice, reglementate de dreptul administrativ împreună cu ramuri ale dreptului privat. Dreptul administrativ, factor structurant

183. Teza raporturilor cu dublă natură juridică îngăduie să se susţină că şi în sfera administraţiei publice apar asemenea raporturi, rolul de factor structurant jucându-l dreptul administrativ. În felul acesta normele dreptului administrativ, după normele dreptului constituţional, guvernează şi orientează reglementările juridice civile din sfera administraţiei publice, dând sensul exercitării competenţei organelor administraţiei de stat sau ale comunităţilor locale.

184. În orientările unor doctrinari asupra obiectului dreptului administrativ se pretinde că dreptul civil, dreptul muncii etc. reglementează conţinutul competenţei organelor administraţiei de stat, iar normele de drept administrativ reglementează doar modalităţile de exercitare a competenţei organelor administraţiei de stat. Am arătat cu alt prilej de ce nu poate fi acceptat acest punct de vedere[3)], motiv pentru care, acum, reţinem numai câteva aspecte de sinteză.

[1)] „În cadrul subordonării administrative, organele de cercetare penală au obligaţia să se conformeze organelor ierarhice din Ministerul de Interne atît în ceea ce priveşte organizarea activităţii de urmărire penală, cât şi în privinţa unor aspecte tehnico-tactice ale urmăririi penale. Uneori, subordonarea pe linie administrativă vizează şi anumite acte de dispoziţie legate de rezolvarea cauzei penale. Astfel, în cazul luării măsurii reţinerii, organul de cercetare penală care dispune această măsură trebuie ca, în prealabil, să obţină aprobarea organului ierarhic superior" (*I. Neagu*, Drept procesual penal, Ed. Academiei, Bucureşti, 1988, p. 123).

Constituţia României, în art. 23 alin. (2), menţionează că percheziţionarea, reţinerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile şi „cu procedura prevăzută de lege". Fiind vorba de organe ale administraţiei de stat, nu se poate susţine cu temei că această procedură nu are nimic comun şi cu organizarea administraţiei publice, ceea ce duce, *a fortiori*, la norme de drept administrativ.

[2)] Nici în acest caz nu se poate susţine că respectiv «brigadă» este «ruptă» total de Ministerul Administraţiei şi Internelor, ci doar că subordonarea faţă de acest minister a devenit funcţională, în ideea menţinerii unităţii de scop a poliţiei judiciare, componentă a poliţiei române, structură tradiţională a administraţiei, şi nu a autorităţii judecătoreşti. Avem în vedere îndeosebi art. 10 din O.U.G. nr. 43/2002, cu modificările şi completările ulterioare, privind Parchetul Naţional Anticorupţie.

[3)] *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ (1986), op. cit., p. 140-142.

În lucrarea respectivă aveam în vedere opinia foarte categorică a lui Alexandru Negoiţă, exprimată în ediţia din 1981 a cursului. Constatăm că în ediţia din 1993 autorul îşi mai nuanţează opinia, spunând: „Dreptul administrativ este ramura dreptului care cuprinde normele juridice ce reglementează relaţiile sociale, care se formează în legătură cu organizarea şi exercitarea competenţei în sistemul administraţiei

Dacă prin competența unui organ al administrației de stat vom înțelege aptitudinea acestuia de a purta o anumită activitate și de a fi, în acest sens, titular în raporturi juridice de putere, este nefiresc, sub aspectul coeziunii logice, să afirmăm că ansamblul de drepturi și obligații în realizarea puterii de stat, pe care-l presupune competența, este stabilit de alte ramuri de drept (civil, muncii, familiei etc.), iar normele de drept administrativ s-ar rezuma să reglementeze „doar modalitățile de exercitare a competenței organelor administrației de stat". Ce poate reprezenta competența fără conținutul său?

După părerea noastră, aspectele de conținut ale competenței sunt reglementate, înainte de toate, printr-un regim de putere, de drept constituțional, respectiv de drept administrativ (în sens de drept comun), fiind posibil ca sub conducerea acestui regim juridic să intervină și norme ale altor ramuri de drept, ramurile din sfera largă a ceea ce, tradițional, a fost denumit „drept privat" (civil, familiei etc.).

Aceste din urmă regimuri juridice (de drept civil, de dreptul familiei etc.) ne apar ca regimuri juridice ce întregesc reglementările referitoare la competența organelor administrației de stat, aflându-se, în cele mai multe situații, într-un raport de subsecvență față de normele de drept administrativ. Totodată, aceste regimuri juridice mijlocesc realizarea regimului de putere al dreptului administrativ din sfera administrației publice, în sens de „fapt administrativ politico-statal". Se subînțelege că această dublă reglementare apare mai ales în zona prestării serviciilor publice, ceea ce nu exclude ca dreptul administrativ să-și realizeze rolul de factor structurant al dreptului aplicabil administrației publice și prin asigurarea cadrului *formal-juridic* pentru producerea efectelor de drept civil, de dreptul familiei, de dreptul muncii etc. Așa se explică de ce actele normative ale organelor administrației de stat au calitatea și de izvor pentru dreptul privat, în sensul larg al termenului.

185. Pe de altă parte, dreptul administrativ are ca obiect de reglementare și acel «fascicul» de relații sociale care garantează producerea efectelor de drept civil, instituind un sistem complex de măsuri de constrângere administrativă, cu sau fără caracter sancționator. La nivelul întregului sistem de drept, dreptul administrativ ni se înfățișează, așadar, ca un cosistem de **protecție publică**, o ramură de apărare socială, la fel ca și dreptul penal. Cum dreptul penal apără valorile sociale cele mai importante (esențiale)[1)], vom reține că dreptul administrativ

---

publice, în regim de drept administrativ, în activitatea de organizare a executării și de executare a legii" (*A. Negoiță* Drept administrativ și știința administrației, Ed. Atlas ex SRL, 1993, p. 32).

Fără a intra într-o polemică și trecând peste faptul că dreptul administrativ se definește prin referire tot la dreptul administrativ, la regimul de drept administrativ (probabil s-a dorit să se spună «regim de drept public» sau «regim de putere publică») nu putem să nu remarcăm că autorul nu-și schimbă teoria, pe fond, lăsând să se deducă, „exercitarea competenței în sistemul administrației publice" se poate face și în absența unui „regim de drept administrativ". Tocmai de aceea critica noastră din 1986, ca și din edițiile anterioare ale tratatului, o considerăm pe deplin actuală.

[1)] După o teorie, dreptul penal are ca „obiect de reglementare relațiile sociale de apărare a valorilor esențiale ale societății, relații ce se nasc, în mod obiectiv și logic, din necesitatea dezvoltării în deplină securitate a acestor valori, ca o condiție *sine qua non* a existenței și normalei evoluții a societății" (*C. Bulai*, Drept penal. Partea generală, T.U.B., 1987, p. 8). Profesorul Costică Bulai reia această teză și în ediția din 1992 a cursului (C. Bulai Drept penal. Partea generală, vol. I, Casa de Editură și Presă Șansa SRL, București, 1992, p. 14), opinie la care s-a raliat și Prof. Constantin Mitrache, care, citându-l și pe *Vintilă Dongoroz* (Drept penal, 1939, p. 28), reține: „obiectul dreptului penal cuprinde relațiile de apărare socială, relații care se nasc nu din momentul săvârșirii faptei interzise, ci din momentul intrării în vigoare a legii penale"

apără restul valorilor sociale cu caracter general. Este, deci, un drept de apărare socială de gradul II. De aici rezultă că normele de drept administrativ (implicit procesual administrativ), de vreme ce apără relaţii de familie, de proprietate etc., dobândesc, totodată, semnificaţia unor norme care „facilitează" aplicarea normelor de drept privat. În acest context de idei se pune problema dreptului contravenţional care, în linii mari, apare ca un drept sancţionator „tocmai pentru nerespectarea unor norme ale dreptului privat dintr-un domeniu, dintr-o ramură sau dintr-un sector al administraţiei publice".

Această «întregire» şi mijlocire poate conduce la reglementări complexe, respectiv la instituţii mixte (de drept administrativ şi de drept civil, de drept administrativ şi de dreptul familiei etc.), fiind terenul de formare a noi ramuri de drept (de exemplu dreptul ecologic).

2.4. Raporturile sociale ce fac obiectul activităţii administrative realizate de organe de stat din afara «executivului»

186. De principiu, în dreptul public contemporan se admite că normele de drept administrativ, în condiţiile prevăzute de lege, pot reglementa şi relaţii sociale din sfera „faptului administrativ ce mijloceşte realizarea competenţei altor organe de stat". Este aici sensul pe care îl dăm noi tezei după care „uneori obiectul dreptului administrativ depăşeşte obiectul administraţiei de stat"[1], dar şi art. 52 din Constituţie, la care ne-am referit anterior.

În aceste situaţii, de vreme ce regimul administrativ este cerut de legiuitorul constituant ca mijloc, nu ca scop, este firesc să apreciem că el intervine într-un **raport de subsecvenţă** faţă de alte regimuri juridice, mijlocind realizarea acestora, în primul rând a unor regimuri tot de drept public (de drept constituţional, de drept penal, de drept judiciar etc.). În acelaşi timp, normele de drept administrativ ne apar ca o garanţie suplimentară a realizării drepturilor fundamentale atunci când sunt puse în cauză acte administrative (sau refuzuri nejustificate de soluţionare a unor cereri în termenul legal) ale altor autorităţi publice decât cele ale administraţiei publice, fiind vorba, însă, de o altă categorie de acte administrative.[2]

(*C. Mitrache*, Drept penal român. Partea generală, Ediţie revizuită şi adăugită, Casa de Editură şi Presă Şansa SRL, Bucureşti, 1995, p. 9).

Autorul apreciază că dreptul penal se realizează, în majoritatea cazurilor, prin respectarea de bună-voie a normelor penale, iar această viziune asupra sferei „relaţiilor de apărare socială", ca obiect al dreptului penal, conferă dreptului penal un rol „preponderent în apărarea valorilor sociale esenţiale ale societăţii" (Idem).

În opinia contrară, dreptul penal este înţeles ca fiind exclusiv un drept de represiune, el reglementând relaţii sociale „ce se stabilesc după savârşirea infracţiunii" (*I. Oancea*, Drept penal. Partea generală, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1971, p. 15-16).

[1] *Valentina Gilescu*, Dreptul administrativ. Partea introductivă, vol. I, T.U.B., 1974, p. 12.

[2] În literatura noastră postbelică, unii autori (Şcoala de la Cluj) au susţinut constant că „administraţia de stat" este realizată, adevărat în subsidiar, şi de alte organe de stat decât cele ale administraţiei de stat. Cum Legea contenciosului administrativ din 1967 a admis acţiuni doar împotriva actelor organelor administraţiei de stat, rezulta că şi atunci „administraţiei de stat subsidiare", mai precis actului unilateral prin care aceasta se realiza, i se aplica un regim juridic special.

La ora actuală, în unele doctrine naţionale occidentale se susţine teza, desprinsă din practica judecătorească, după care actul administrativ, în sens larg, este orice act juridic unilateral de drept public al statului, care nu este nici lege şi nici hotărâre judecătorească (*B. Knapp*, op. cit., p. 111).

Şcoala de la Cluj, cum s-a menţionat deja, chiar prin «şeful» ei, Prof. T. Drăganu, susţine şi în condiţiile Constituţiei din 1991 existenţa a trei funcţii principale de activitate statală, cărora le corespund organele

§ 3. Definiția și problema trăsăturilor dreptului administrativ

3.1. Definiția dreptului administrativ

187. Din cele de mai sus rezultă că sub incidența dreptului administrativ intră, în fond, două categorii de raporturi sociale: a) cele care privesc aplicarea legii și, respectiv, prestarea de servicii publice, în limitele legii, de către structuri statale și alte subiecte publice (raporturi de administrație activă) și b) cele care privesc soluționarea litigiilor dintre autoritățile administrației publice (alte autorități statale) și cetățeni (raporturi de administrație contencioasă).

Implicarea dreptului administrativ în «reglarea» primei categorii de raporturi diferă după cum el se manifestă ca singură „armatură juridică" a unui domeniu (sector, ramură) al administrației publice sau, dimpotrivă, după cum normele de drept administrativ se «interferează» cu norme ale altor ramuri de drept, care țin de dreptul public sau chiar de dreptul privat (mai ales în sfera prestărilor de servicii). De aceea, cădem de acord asupra unei convenții terminologice, spunând că relațiile sociale din sfera administrației publice, așa cum aceasta a fost definită anterior, sunt fie reglementate concret de dreptul administrativ, uneori împreună cu alte ramuri de drept, fie reglementate cu valoare de principiu, care trebuie să se regăsească în reglementarea concretă a normelor dreptului privat.

---

legislative, executive și judecătorești, dar acest lucru nu înseamnă că organele dintr-o categorie nu ar primi atribuții „ce se realizează prin metode și proceduri, care nu sunt specifice pentru activitatea principală în vederea îndeplinirii căreia au fost create" (*T. Dragau,* Drept constituțional și instituții politice, vol. II, op. cit., p. 17). După părerea noastră, se poate admite că este vorba de activități asemănătoare, poate chiar identice sub aspectul unor elemente ale regimului juridic aplicabil (de exemplu forța juridică a efectelor, modalitatea de protecție a cetățenilor), dar nu similare sub toate aspectele. Tocmai aceasta este problema, constituantul din 1991, evident, beneficiind de o întreaga doctrină, a căutat să „tranșeze" unele dispute teoretice, noi rămânem, însă, la părerea că: a) legiferarea este o problemă a Parlamentului și, în orice caz, legea nu poate fi decât actul Parlamentului, chiar dacă se pot emite și acte administrative (ordonanțe) în domeniul rezervat legii; b) administrația publică este o problemă a executivului, chiar dacă acte administrative fac și alte autorități publice și c) justiția este exclusiv o problemă a Înaltei Curți de Casație și Justiție și a celorlalte instanțe judecătorești din sistemul acestei Curți, chiar dacă litigii soluționează și alte organe, în principal organele administrației publice, dar numai într-un stadiu prealabil acțiunii în justiție (art. 21 din Constituție). În orice caz, prin Legea de revizuire a Constituției din 2003, s-a reglementat expres principiul separației puterilor în formularea: „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale" [art. 1 alin. (4)]. Tocmai de aceea ni se pare total lipsită de temei afirmația din grăbitul tratat de drept administrativ al lui Valentin I. Prisăcaru, în sensul că, „prin adoptarea legii bugetului de stat, Parlamentul țării adoptă un act administrativ" (*V.I. Prisăcaru*, p. 14; a se vedea, pe tema actelor administrative, și lucrarea acestui autor, Actele și faptele de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, 2001). Adoptarea bugetului de stat de către Parlament înseamnă adoptarea proiectului de buget întocmit de Guvern, adică a proiectului legii cu privire la buget, care rezultă din art. 138 alin. (2) și (3) al Constituției:

„(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.

(3) Dacă legea bugetului de stat și legea bugetului asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate..." (subl. ns. A.I).

Pare cel puțin curioasă teza autorului citat din lucrarea intitulată „tratat", în condițiile în care, într-o altă lucrare (Actele și faptele de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, 2001) reține, printre trăsăturile actului administrativ, și emiterea pe baza legii și a actelor organelor superioare, respectiv revocarea (p. 57-60). Din două una: ori este act juridic primar, și atunci nu poate fi vorba de act administrativ, ori este un act juridic emis pe baza unuia primar, adică a legii (ordonanței), și atunci suntem în prezența actului administrativ.

188. Dreptul administrativ poate fi definit ca ramura dreptului public care reglementează, concret sau cu valoare de principiu, relaţiile sociale din sfera administraţiei publice, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre autorităţile publice sau structuri private, învestite cu autoritate publică, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorităţi, pe de altă parte.

Prima categorie de relaţii sociale (de administraţie activă) poate fi, mai departe, ordonată pe subcategorii, după cum este vorba de aspecte privind organizarea, funcţionarea sau garantarea unor valori din sfera administraţiei publice. De aici, posibilitatea teoretizării: a dreptului administrativ material, a dreptului administrativ procesual, a dreptului administrativ contravenţional, a dreptului administrativ contencios[1)] etc.

Raportându-ne la lucrările apărute imediat după publicarea primei ediţii a prezentului volum, vom reţine trei modalităţi de definire a dreptului administrativ: a) prin referire exclusiv la administraţia publică, lăsându-se să se înţeleagă că este singura ramura care reglementează relaţiile ce fac obiectul acesteia (să-i spunem teză tradiţională)[2)]; b) prin referire la regimul de putere «administrativ», lăsându-se să se înţeleagă că este „cadrul juridic principal de realizare a administraţiei publice", cum se şi exprima un autor[3)] şi c) prin referire la „organele de stat înfiinţate pentru realizarea sarcinilor puterii executive" şi la raporturile dintre aceste organe şi particulari, inclusiv cele vizând „răspunderea şi sancţiunile aplicabile pentru nerespectarea acestor norme"[4)].

La o analiză de fond vom constata că un autor (M. Preda) evită, de fapt, să formuleze o definiţie, iar altul (V.I. Prisăcaru), care s-a dorit a fi original şi savant, sfârşeşte prin a fi confuz şi contradictoriu[5)] etc.

[1)] Atragem atenţia că nu de puţine ori în dreptul comparat unele din formulările la care ne-am oprit mai sus sunt utilizate în alte semnificaţii. De pildă, autorii elveţieni fac o distincţie între dreptul administrativ organic şi dreptul administrativ material, plecând de la ideea separării dreptului administrativ relativ la organizarea autorităţilor, corporaţiilor şi stabilimentelor publice (inclusiv procedurile de organizare internă, de adoptare ori de executare a deciziilor), pe de o parte, de dreptul material sau de fond, care vizează relaţiile acestor autorităţi cu cei administraţi, pe de altă parte. Una din cele mai sintetice definiţii a dreptului administrativ în doctrna franceză actuală este în sensul ansamblul regulilor juridice distincte de cele ale dreptului privat, care reglementează activitatea administrativă a persoanelor publice" (*J. Rivero, J. Waline,* Droit administratif, 19ème éd., Dalloz, Paris, 2002, p. 10).

[2)] *Rodica Narcisa Petrescu*, Drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 44 („reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea şi activitatea administraţiei publice pe baza şi în executarea legii"); *M.T. Oroveanu*, Tratat de drept administrativ, op.cit., p. 24-25 („ansamblul regulilor juridice derogatorii de la dreptul comun care reglementează activitatea Administraţiei").

[3)] Este punctul de vedere exprimat de Alexandru Negoiţă, cum s-a arătat, şi, respectiv, de Mircea Preda în stufoasa, dar lipsită de valoare ştiinţifică lucrare (*M. Preda,* Curs de drept administrativ. Partea generală, 1995, p. 16-19), opinii preluate de cei doi autori şi în ediţiile următoare.

[4)] *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 21. În acelaşi sens se exprimă şi autorii lucrării editate la Timişoara (p. 7).

[5)] Dacă definiţia începe cu afirmaţia „totalitatea normelor juridice ce reglementează organizarea" şi se încheie cu precizarea „precum şi răspunderea şi sancţiunile aplicabile pentru nerespectarea acestor norme", nu este vorba de confuzii şi chiar exprimare tautologică? S-ar înţelege că dreptul administrativ „privind organizarea şi activitatea organelor de stat" cuprinde orice altceva, mai puţin răspunderi şi sancţiuni, dacă aceste „norme de organizare" nu se respectă, ceea ce, evident, este o absurditate ş.a.m.d.

Autorul străluceşte prin simplismul afirmaţiilor sale şi în alte scrieri. De-a dreptul «genial» într-o monografie (Actele şi faptele de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, 2001), se susţine că dreptul nostru,

3.2. Examen critic al opiniilor exprimate cu privire la „trăsăturile" Dreptului administrativ

189. Mai supărătoare, sub aspectul exigențelor științei, apar nu definițiile, în sine, ci comentariile care însoțesc definițiile, mai ales fundamentarea unor trăsături ale dreptului administrativ. Cum lucrările respective sunt adresate în principal studenților Facultăților de drept și ai celor de administrație, ne vedem obligați, evident fără nici o plăcere, să facem un mic comentariu asupra «trăsăturilor». Astfel, se spune de «un celebru» de-acum, autor, că dreptul administrativ: 1) este o ramură tânără (apărut o dată cu Regulamentele Organice); 2) reglementează o diversitate de domenii; 3) este o ramură foarte mobilă (normele sale se înlocuiesc sau se modifică foarte rapid); 4) raporturile de drept administrativ se fundamentează pe principiul inegalității subiecților; 5) unele conflicte se soluționează „de organele proprii ale administrației publice"; 6) actele și faptele de drept administrativ sunt supuse controlului judecătoresc.[1)] Aceste «trăsături» apar, în sinteză, și în lucrarea lui V.I. Prișăcaru (rămâne să se clarifice care după care s-a inspirat), dar se mai adaugă: dreptul administrativ nu poate fi codificat.[2)]

190. Dintre cele șase trăsături, pe fond doar ultima este în afară de orice critică, nu și ca formulare, care «strălucește» prin neclaritate.[3)]

---

la fel ca întreg dreptul modern, reglementează 3 forme de răspundere: civilă, penală și administrativă (p. 382), iar răspunderea administrativă se angajează fie pentru emiterea actelor administrative care vatămă drepturi (ori pentru neemiterea unor asemenea acte), fie pentru săvârșirea de fapte administrative ilicite (p. 383). Se observă că autorul însuși recunoaște că răspunderea administrativă este de cel puțin două forme, problema punându-se în aceiași termeni și în cazul răspunderii civile, ca să nu mai vorbim de formele de răspundere care, în dreptul modern, și-au câștigat „autonomia" desprinzându-se din una din forele clasice, cum este răspunderea materială, ca instituție a dreptului muncii sau răspunderea disciplinară («micuțul» penal), fie ca instituție a dreptului muncii (a dreptului privat), fie a dreptului public, problemă la care vom reveni.

1) *M. Preda*, Curs de drept administrativ. Partea generalăa, op. cit., p. 18-19.

2) *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 23.

3) Ca să nu fim acuzați că facem aceste afirmații dintr-o pornire subiectivă, vom reproduce formularea și apoi o vom analiza: „Actele și faptele de drept administrativ, forma de activitate a organelor administrației publice, sunt supuse și controlului organelor ce realizează în principal sarcinile altei puteri în stat - puterea judecătorească" (M. Preda, op. cit., p.19).

I. Observații de gramatică:

1. Dacă fraza începe cu două subiecte, „actele" și „faptele", atunci, logic, urma pluralul „forme" de activitate.

2. De vreme ce este vorba de organe care numai în principal realizează sarcinile..., se înțelege că expresia „în principal" trebuie „evidențiată", deci întărită, ceea ce reclamă punerea ei între virgule.

II. Observații de logică juridică:

1. Expresia „actele și faptele de drept administrativ", deși discutabilă, ar merge doar atunci când ea nu intră într-o construcție care dorește să evoce o dimensiune a regimului administrativ aplicabil „actelor și faptelor", cum este cazul în speță. Corect ar fi trebuit să se spună „actele și faptele administrative, forme de...".

2. „Puterea judecătorească", potrivit Constituției României din 1991, în sens de justiție, sens avut în vedere de textul citat, era realizată exclusiv și nu „în principal" de Curtea Supremă de Justiție și de celelalte instanțe judecătorești prevăzute de lege.

Este de precizat că, după revizuirea Constituției, în 2003, această filozofie a textului inițial a fost întărită, dacă avem în vedere eliminarea atribuțiilor jurisdicționale ale Curții de Conturi și, respectiv,

Problema tinereții dreptului administrativ, care a fost ramura fundamentală a dreptului public roman, credem ca este inutil sa o mai discutăm.

Faptul că dreptul administrativ reglementează multe domenii este specific și pentru alte ramuri de drept, în primul rând pentru dreptul penal etc.

„Mobilitatea" dreptului administrativ, așa cum este prezentată, lasă să se înțeleagă că suntem în prezența teoriei și practicii catastrofelor. Marile principii ale dreptului administrativ se află în Constituție, care, istoria dovedește, nu are o foarte mare mobilitate. Apoi, să nu uităm aforismul lui Otto Mayer, citat anterior. Prin urmare, se poate spune că numai anumite norme ale dreptului administrativ, ca, de pildă, cele care emană de la Guvern și administrația ministerială, au o mobilitate mai mare, reclamată de necesitățile realizării, în limitele Constituției și ale legii, a programului de guvernare, acceptat de Parlament.

De asemenea, este inexactă generalizarea subordonării subiectelor, unele categorii de raporturi de drept administrativ, și nu puține, cum se va vedea, au la bază tocmai „colaborarea" subiectelor (două ministere, un minister și un consiliu județean ș.a.m.d.).

Trăsătura de la poziția 5, așa cum apare în lucrare, este contrară art. 21 din Constituție, soluționarea litigiilor de către administrație, deci emiterea de acte administrative cu caracter jurisdicțional, nu poate fi decât o fază prealabilă acțiunii în justiție. Desigur, se va ajunge la justiție dacă una din părțile litigiului administrativ estimează că soluția administrației îi aduce atingere unui drept sau unui interes legitim.

Apoi, nu trebuie scăpat din vedere că, prin Legea de revizuire a Constituției, din 2003, în art. 21 s-a introdus un nou alineat: „Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite" alin. (4). În felul acesta se schimbă datele problemei; oricum, Legea nr. 554/2004, noua Lege a contenciosului administrativ, reglementează jurisdicția administrativă ca o jurisdicție prealabilă care apare în locul recursului necontencios prealabil.

În fine, teza imposibilității codificării este, de asemenea, o exagerare, abia inexistența unor coduri, îndeosebi a Codului de procedură administrativă necontencioasă, duce la birocrație, abuzuri și corupție[1)].

---

declararea jurisdicțiilor speciale administrative ca fiind facultative și gratuite [art. 21 alin. (4)]. Mai este de reținut că, prin Legea de revizuire, instanța supremă a fost denumită Înalta Curte de Casație și Justiție.

III. Observații de stil:

Formularea bombastică „organelor ce realizează în principal sarcinile altei puteri în stat" se putea exprima foarte simplu: „organelor puterii judecătorești".

În concluzie, o frază care se dorește a fi un mijloc de instruire a minții bieților studenți îi duce la o «logică a ilogicului», la necesitatea unei învățări mecanice, ca și cum ar fi un text în limba chineză, fără să înțeleagă nimic. Mă întreb dacă făcând, peste noapte, atâtea facultăți și fabricând asemenea «profesori», care scot asemenea lucrări indigeste, nu s-a făcut, totuși, un lucru rău? Dacă da, am și eu o parte din vină, de ani și ani pledez pentru necesitatea unui învățământ superior administrativ, cum vom arăta la alt capitol.

[1)] Ideea, în sine, nu este o noutate, ea s-a mai formulat și la noi în perioada interbelică, cum vom vedea, s-a mai formulat și în alte părți, dar întotdeauna a fost o opinie minoritară. Majoritatea autorilor de drept public, mai ales după adoptarea unor noi Constituții, au fundamentat tocmai necesitatea codificării dreptului administrativ. Se pare că, între vreme, autorul a mai nuanțat punctul său de vedere, dacă în ultima ediție a lucrării citate (ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, 2002) acceptă ideea etapizării codificate (p. 585). A se vedea, pentru o discuție de drept comparat, *Liliana Vișan*, *Implicații* ale dreptului comunitar asupra dreptului administrativ român. Problema codificării, în R.D.P. nr. 2/2005.

Prin urmare, dacă am încerca să identificăm „particularități" ale dreptului administrativ, ca ramură a dreptului public, trebuie fie să ne raportăm la categoriile de relații ce fac obiectul reglementării sale, fie la structura logico-juridică a normei de drept administrativ.

3.3. Se poate vorbi despre un drept administrativ general și un drept administrativ special?

191. Mai este de observat că unii dintre autorii citați vorbesc despre o „parte generală" a dreptului administrativ și, respectiv, despre o „parte specială", de unde întrebarea firească: există, la fel ca în cazul penalului, un „Drept administrativ general" și un „Drept administrativ special"? Răspunsul, dacă ne comparăm cu dreptul penal, este categoric nu; distincția între Dreptul penal general și Dreptul penal special pleacă de la distincția pe care o face Codul penal, neuitând că mai există și un Cod de procedură penală, de unde o altă ramură de drept, Dreptul procesual penal. Pe de altă parte, dacă ne raportăm la tradiție și la evoluția reglementărilor, respectiv a doctrinei din țările occidentale, pare a fi justificată, cel puțin sub aspect didactic, studierea instituțiilor de bază la cursul de Drept administrativ general[1)], iar a organizării administrației publice, în primul rând a marilor servicii publice, la cursul de Drept administrativ special. Problema rămâne, însă, deschisă, în lipsa unui cod administrativ este foarte dificil să găsim argumente pertinente pentru a justifica includerea unor categorii de norme în „Dreptul administrativ general" și a altora în „Dreptul administrativ special". Apoi, nu trebuie să scăpăm din vedere că anumite „instituții" incluse în partea generală (de exemplu actul administrativ, contenciosul administrativ) au și o dimensiune procedurală, care se regăsește și la instituții incluse în „partea specială" (de exemplu funcționarea Guvernului, funcționarea Consiliului local etc.).

192. Date fiind aceste dificultăți, în Occident, mai ales în universitățile franceze, partea dreptului administrativ care reglementează organizarea și funcționarea „autorităților executivului", de la șeful de stat până la primar este studiată la o disciplină nouă, intitulată „Instituții administrative"[2)] sau „Instituții politico-administrative".

Dacă această structurare a dreptului administrativ în general și special, cel puțin față de stadiul actual al reglementării naționale, rămâne o problemă discutabilă, considerăm, însă, că am putea vorbi despre un Drept administrativ contencios[3)] sau despre un Drept administrativ contravențional, cum s-a arătat deja[4)]. Se înțelege că s-a impus deja un Drept administrativ

---

[1)] A se vedea, cu titlu de exemplu pentru literature franceză, *Gustave Peiser*, Droit administratif général, 22ème éd., Dalloz, Paris, 2004.

[2)] *Ch. Debbasch*, Institutions administratives, L.G.D.J., Paris, 1972.

[3)] Când se va adopta un Cod de procedură administrativă necontencioasă se va putea, firește, discuta și ideea unui drept procesual administrativ. Până atunci, suntem de părere că este mai potrivit ca disciplina didactică să fie intitulată simplu «Drept administrativ», cuprinzând toate problemele (materiale și procesuale, generale și speciale), care, de obicei, sunt cercetate la asemenea cursuri. Firește, nimic nu oprește ca anumite instituții (de exemplu contenciosul administrativ) ale dreptului administrativ tradițional să fie cercetate la cursuri separate, mai ales la anul de specializare sau la doctorat (Vezi, cu privire la doctrina franceză actuală, *René Chapus*, Droit du contentieux administratif, 11ème éd., Montchrestien, Paris, 2004).

[4)] Este de reținut că «ramura» dreptului administrativ sancționator a dobândit un statut de necontestat în multe sisteme de drept naționale, în timp impunându-se și un drept administrativ sancționator European. Pentru documentarea studenților, reținem atenția asupra unei lucrări din Spania: *Alejandro Nieto*, Derectio

european[1)], cum se poate discuta şi despre un drept comun, un drept comparat sau o combinaţie[2)].

Este cert că, o dată cu integrarea României în Uniunea Europeană, integrare care s-ar putea să coincide cu intrarea în vigoare a Constituţiei Uniunii Europene, divizarea dreptului în drept intern şi drept internaţional devine desuetă, în structura dreptului aplicabil în orice ţară din cadrul Uniunii Europene locul central ocupându-l dreptul comunitar sau dreptul european, care, la rândul său, ne apare ordonat pe ramuri, pe materii, fiind un proces în plină construcţie.

Există, astfel, lucrări de Drept penal european[3)] (cum există şi lucrări de Drept penal internaţional[4)]), ca să nu mai vorbim de lucrări de Drept administrativ european[5)], de Drept civil, de Drept comercial etc.

193. Intrarea în vigoare a Constituţiei Uniunii Europene[6)] va însemna şi începutul procesului de constituire a Dreptului constituţional european, chiar dacă este vorba de un tratat, adică

---

administrativo sancionador, Editorial Tecnos, Madrid, 2002. După cum se menţionează chiar în introducere, dreptul administrativ sancţionator a apărut la zona de interferenţă dintre dreptul penal şi dreptul administrative (p. 15), sancţiunile aplicate de administraţie fiind fundamentate pe dreptul de poliţie al statului (p. 22).

Este de precizat că actele de sancţionare emise de administraţie sunt atacate şi în Spania în contenciosul administrative dar, în plus, Constituţia Spaniei reglementează dreptul cetăţeanului care se consideră lezat într-un drept fundamental prevăzut de Constituţie, să atace la Tribunalul constituţional şi soluţiile irevocabile ale tribunalelor (recursul de amparo). Astfel, prin Decizia nr. 61/1990, Tribunalul Constituţional a declarat nul un ordin ministerial care a rezistat atacului în faţa tribunalului ordinar, după cum se menţionează în lucrarea la care ne referim, Tribunalul Suprem s-a identificat, în cauza respectivă, cu statul, apărând interesele generale, în timp ce Tribunalul constituţional s-a comportat ca un gardian al drepturilor prevăzute de Constituţie (p. 291).

La Simpozionul naţional de Teoria generală a dreptului, organizat de Prof. Gheorghe Boboş, în luna mai 2005, la Cluj-Napoca, am propus ca, la viitoarea revizuire a Constituţiei României, să fie avută în vedere şi o asemenea instituţie, mai ales că, atât în civil, cât şi în penal, la noi, a fost eliminat recursul în anulare. Trebuie să informez cititorii şi «legiuitorii» că, în anii 1990 – 1991, când se redacta Constituţia, în România, spaniolii nu ne-au recomandat soluţia recursului de amparo; între vreme, lucrurile s-au mai schimbat şi la ei, şi la noi.

[1)] Dacă se va introduce, cum am sugerat deja, cursul de „Drept administrativ european", atunci cursul tradiţional de Drept administrativ ar putea să fie reformulat în «Dreptul administrativ român», deşi niciodată cercetarea unei instituţii nu se poate face fără „drept comparat". Oricum, nu în denumire va sta evoluţia Dreptului administrativ, ca ramură de drept, implicit a ştiinţei care cercetează această ramură (a se vedea *Ion Alexandru şi colectiv*, Drept administrativ european, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005).

[2)] Exemplificăm prin lucrarea *S. Guinchard, în colectiv*, Droit processuel, Droit commun et droit comparé du process, 2ème éd., Dalloz, Paris, 2003.

[3)] *Jean Pradel, Geet Corstens*, Droit penal européen, 2éme éd., Dalloz, Paris, 2002.

Relaţia dintre dreptul european şi dreptul internaţional poate fi şi de convergenţă, când este vorba de materia drepturilor omului, cel puţin (*Fr. Sandre*, Drept European şi internaţional pentru drepturile omului, P.U.F., Paris, 2003).

[4)] *André Huet, Renée Koering-Joulin*, Droit penal international, 2éme éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2001.

[5)] La lucrările citate, deja, mai amintim: *Parejo Alfonso, Tomas de la Quadra Salcedo Fernandez del Castillo, Angel Manuel Moreno Molina, Antonio Estella de Noriega*, Manual de derecho administrativo comunitario, Centro de estudios Ramon Areces S.A. Madrid, 2000.

[6)] Potrivit art. IV-447 din Tratatul Constituţional, el intră în vigoare la 1 noiembrie 2006, dacă până la sfârşitul lunii octombrie 2006 toate ţările membre ale Uniunii Europene au îndeplinit procedura de ratificare

de un act de drept internațional și de un act intern propriu-zis, o Constituție, în sensul clasic al termenului[1].

Până la Tratatul constituțional al Uniunii Europene s-a evitat noțiunea de Drept constituțional european, preferându-se formule generale: Drept instituțional[2], Drept public comunitar, situație care trebuie considerată depășită.

În orice caz lucrările de drept administrativ, pe fondul procesului legislativ, marcat de Constituția Uniunii Europeane, pun în mod tranșant problema raportului dintre dreptul administrativ european și dreptul administrativ național[3].

NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

și au trimis la Roma instrumentele de ratificare. Pentru România, Legea de ratificare a Tratatului de aderare la Uniunea Europeană, adoptată în ședința festivă a Camerelor reunite, cu unanimitate de voturi, în data de 17 mai 2005, are și semnificația ratificării Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa.

[1] Aici este miezul problemei construcției europene. Convenția pentru Europa, prezidată de un fost președinte francez, secondat de doi foști prim-miniștri (un italian și un belgian), care a elaborat Proiectul de Tratat Constituțional a marcat un compromis între cele două curente principale din sânul ei, curentul federalist și cel uniunist. Este clar că Tratatul Constituțional reprezintă mai mult decât tratatele anterioare, pe baza cărora a funcționat uniunea Europeană, dar nu se poate spune că reprezintă o veritabilă Constituție, conturând o configurație federală Uniunii Europene, aceasta rămâne, ca natură juridică, tot o structură interstatală, adevărat, unică în lume (*Pierre-Yves Manuel*, Les normatifs de l'Union dans le projet de Constitution europeene: les limites de la simplification juridique, Droit administratif nr. 41/2003, Dalloz; *Augustin Fuerea*, Constituția Uniunii Europene, Tratat constitutiv sau lege fundamentală, în R.D.P. nr. 3/2004, p. 96-104). Direcția evoluției Uniunii Europene este, în opinia noastră, spre o federație, ideea statelor unite ale Europei fiind reiterată și la o reuniune științifică, la care am participat, în aprilie 1994, în Elveția.

[2] Vezi, cu titlu de exemplu, *Jean Paul Jacque*, Droit institutionnel de l'Union Européenne, Dalloz, Paris, 2001. Lucrarea, după o parte introductivă, se ocupă de „Carta constituțională a Uniunii" (Partea I), apoi de „ordinea juridică a Uniunii" (Partea a II-a). Este, de fapt, un curs de Drept public cu accente de Drept constituțional.

[3] A se vedea Gianpaolo Rossi, Dritto Administrativo, vol. II, Approfondimenti, Giffre Editore, Milano, 2005, p. 1-25.

Capitolul III
Izvoarele, normele şi raporturile dreptului administrativ

§ 1. Noţiunea de izvor al dreptului administrativ. Delimitarea sferei

194. Teoria dreptului analizează, pe fondul distincţiei dintre «dat» şi «construit», de regulă, două categorii de izvoare: **izvoarele materiale** (condiţiile de existenţă)[1] şi **izvoarele formale** (formele juridice de exprimare a voinţei guvernanţilor). În cursurile universitare de la noi, din perioada 1948-1989, s-a încetăţenit practica analizării, pentru o ramură sau alta, doar a izvoarelor formale, adică a categoriilor de acte normative, pe motiv că «ştiinţa juridică socialistă» respinge tezele «dreptului burghez», după care şi practica judiciară ar fi un izvor de drept etc.

O cercetare a izvoarelor (surselor) dreptului care nu are în vedere şi practica judiciară, cutumele impuse de viaţă este, desigur, doar o cercetare parţială.[2]

Doctrina juridică occidentală, în baza viziunilor metodologice eliberate de dogmatismul ideologic, constant, a împărţit izvoarele dreptului administrativ în **izvoare scrise** şi **izvoare nescrise**, în prima categorie incluzându-se: Constituţia, legile, regulamentele, ordonanţele, tratatele etc., iar în categoria a doua: cutuma, jurisprudenţa, principiile generale şi chiar doctrina.[3] Astfel, prin izvor de drept se înţeleg procedurile prin care se elaborează regulile de drept.[4]

195. Diversele tehnici pentru «fabricarea dreptului» - elaborare spontană, care conduce la regulile cutumiare; elaborare prin intermediul unei autorităţi publice, formându-se regulile scrise al căror prototip este legea; elaborare de către judecători, formându-se regulile jurisprudenţiale - au condus, în mod firesc, la clasificarea de mai sus, devenită clasică.

Cât priveşte izvoarele dreptului administrativ, ale dreptului public în general, se reţine că acestea, în principiu, sunt aceleaşi cu cele ale dreptului privat, deşi rolul şi autorii sunt diferiţi. Pe de altă parte, specialiştii recunosc că în diversele sisteme juridice naţionale se acordă importanţă diferită unui izvor sau altul şi chiar în aceeaşi ţară într-o perioadă faţă de alta

---

[1] În unele lucrări s-a teoretizat un izvor infra-pozitiv, avându-se în vedere totalitatea factorilor care orientează opera de reglementare juridică, „factorii de confirmare a dreptului", clasificaţi în trei mari categorii: mediul natural, cadrul social-politic şi factorul uman (*Anita Naschitz*, Teoria şi tehnica în procesul de creare a dreptului..., Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 21-63).

[2] Vezi, pentru o analiză asupra noţiunii de izvor de drept, *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, op. cit., p. 120-123; *Gh.C. Mihai*, Teoria dreptului, ediţia a II-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 98 şi urm. În această din urmă lucrare, într-o abordare mai mult filozofică decât juridică, se analizează, ca izvoare ale dreptului obiectiv (adică ale normelor juridice), izvoarele materiale (mediul natural, mediul social, omul) şi, respectiv, izvoarele formale (etatice interne, interne neetatice, externe statului), iar ca izvoare ale dreptului subiectiv, faptele juridice.

[3] *J. Rivero*, op. cit., p. 60-93; *B. Knapp*, op. cit., p. 37-56.

[4] *J. Rivero*, op. cit., p. 60.

anterioară; uneori, preponderente au fost normele scrise, alteori, cele judiciare. Indiferent de pondere, un lucru este cert: practica judiciară nu mai poate fi omisă din sfera izvoarelor dreptului administrativ, cum s-a procedat între 1948-1989.

Problema încadrării practicii judiciare în sfera izvoarelor de drept în România a fost tranșată prin Legea de revizuire a Constituției, fiind vorba de atribuția prevăzută de art. 126 alin. (3) pentru instanța supremă: „Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale". Se înțelege că, pentru a realiza această misiune, deciziile de interpretare ale Înaltei Curți de Casație și Justiție se vor publica în Monitorul Oficial, intrând, fără echivoc, în sfera izvoarelor de drept.

În această ordine de idei, poate fi reținut și art. 23 din noua Lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004, care consacră soluția publicării în Monitorul Oficial a hotărârilor definitive și irevocabile ale instanțelor de contencios administrativ prin care sunt declarate nule acte administrative normative[1)].

În concluzie, identificăm, în consonanță cu tradiția democratică românească și cu experiența occidentală, trei categorii de izvoare ale dreptului administrativ: a) **izvoare scrise**; b) **izvoare nescrise cutumiare** și c) **izvoare nescrise jurisprudențiale.**

196. Compararea lucrărilor de drept administrativ elaborate după intrarea în vigoare a Constituției din 1991 ne îngăduie să constatăm că cea mai mare parte a autorilor nu au putut depăși șablonul doctrinei specifice vechiului sistem politico-constituțional, rămânând adepții exclusiv ai izvoarelor scrise[2)]. Un autor vorbește, adevărat, la trecut, despre „contribuția jurisprudenței la dezvoltarea dreptului administrativ"[3], iar într-o altă lucrare se exprimă speranța că „în viitor aceasta ar putea să reprezinte un izvor al dreptului administrativ".[4)]

Oarecum surprinzător, în nici o lucrare nu se acreditează ideea **izvorului consuetudinar**, care, în opinia noastră, nu poate fi respinsă într-o riguroasă analiză a izvoarelor dreptului administrativ, cum ne vom strădui să argumentăm în cele ce urmează.

§ 2. Ordonarea și ierarhizarea izvoarelor scrise

197. Izvoarele scrise, în epoca contemporană, au o determinare constituțională, Constituția însăși fiind primul dintre acestea. În general, se admite ideea ordonării și ierarhizării izvoarelor de drept, vorbindu-se despre sistemul normativității juridice (sistemul legislației), care nu trebuie confundat cu sistemul dreptului, ierarhizarea făcându-se după forța juridică (forța de a produce efecte juridice). Forța juridică a unui izvor scris de drept este dată de conținutul și

---

[1)] *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ, geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004, p. 362-364.

[2)] *Al. Negoiță*, op. cit., p. 32-33; *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 29-34; *M. Preda*, op. cit., p. 22-26.

[3)] *M.T. Oroveanu*, Tratat de drept administrativ, op. cit., p. 30-31.

[4)] *Rodica Narcisa Petrescu*, Drept administrativ, op. cit., vol. I, p. 21, unde se susține: „În măsura în care se va forma o practică judiciară bogată a instanțelor de contencios administrativ, credem că este posibil ca, în viitor, aceasta să reprezinte un izvor al dreptului administrativ". Se simte, ne îngăduim să remarcăm, că în spatele acestor afirmații nu se află cineva care a «dat drumul» oricum la o carte pe care studentul este obligat s-o învețe de vreme ce autorul nu este doar profesor, ci și un veritabil cercetator al dreptului, care are ținuta specialistului, cu toată tentația facilității oferită de inflația facultăților private și nu numai.

caracterul acestuia determinate, la rândul lor, de natura şi poziţia (nivelul) autorităţii publice de la care emană.

198. Faţă de dispoziţiile constituţionale şi ale legilor organice în vigoare, la noi izvoarele scrise ale dreptului administrativ se ordonează şi ierarhizează după cum urmează: 1) **Constituţia**; 2) **legea organică**; 3) **legea ordinară şi ordonanţa**; 4) **hotărârea Guvernului**; 5) **hotărâri** (ordine, instrucţiuni) **ale administraţiei ministeriale** (avem în vedere sensul larg al acestei noţiuni: ministere şi alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului; organe administrative centrale autonome)[1]; 6) **ordinul prefectului** (art. 137 din Legea nr. 215/2001, privind administraţia publică locală)[2]; 7) **hotărârea Consiliului judeţean** (art. 109 din Legea nr. 215/2001[3]; 8) **hotărârea Consiliului local** (art. 48 din Legea nr. 215/2001)[4]; 9) **dispoziţia primarului** (art. 71 din Legea nr. 215/2001).

199. În practica aplicării Legii administraţiei publice locale, Legea nr. 69/1991, uneori s-a contestat caracterul de act normativ al dispoziţiei primarului, invocându-se două argumente de text: 1) art. 5, în care se menţiona că în comune şi oraşe consiliile locale sunt autorităţi deliberative, iar primarii - autorităţi executive ale administraţiei publice ce realizează autonomia

---

[1] În Constituţie nu există o menţiune expresă cu privire la actele autorităţilor centrale de specialitate, fie că este vorba de cele din subordinea Guvernului, fie că este vorba de cele autonome, de unde posibilitatea mai multor termeni pentru a evoca actele acestora. Este adevărat, în Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, în art. 46 alin. (3) se menţionează că, în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, „ministrul emite ordine şi instrucţiuni, în condiţiile legii", denumiri care se regăsesc şi în cazul actelor unor conducători de organe centrale autonome.

Spre pildă, în Legea nr. 14/1992 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Român de Informaţii, se precizează că directorul acestuia emite, potrivit legii, ordine şi instrucţiuni.

În O.U.G. nr. 25/2002 privind aprobarea Statutului Comisiei Naţionale a Valorilor Mobiliare (aprobată prin Legea nr. 514/2002) se precizează că, în îndeplinirea atribuţiilor sale, Comisia Naţională a Valorilor Mobiliare adoptă norme şi emite acte individuale, arătând că normele se adoptă prin regulamente şi instrucţiuni, iar actele individuale sunt deciziile, ordonanţele, atestările şi avizele (art. 7). Se precizează că normele se pun în aplicare prin ordin al Preşedintelui Comisiei.

Legea nr. 504/2002 a audiovizualului dă în competenţa Consiliului Naţional al Audiovizualului să emită decizii cu caracter de norme de reglementare [art. 17 lit. d)]; să elibereze licenţe audiovizuale şi autorizaţii [lit. c)]; să elaboreze instrucţiuni şi să emită recomandări [lit. e)]. De altfel, în art. 15 din Legea nr. 504/2002 se nominalizează deciziile, instrucţiunile şi recomandările, ca acte ale Consiliului, care se adoptă în prezenţa a cel puţin 8 membri şi „se adoptă dacă întrunesc votul a cel puţin 6 membri".

[2] Ordinele prefectului care stabilesc măsuri cu caracter tehnic de specialitate sunt emise după consultarea organelor sau serviciilor de specialitate şi sunt contrasemnate de conducătorii acestora [art. 137 alin. (2) din Legea nr. 215/2001). Ordinul prefectului care conţine dispoziţii normative devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoştinţa publică sau de la data comunicării, în celelalte cazuri [art. 138 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

[3] Legea administraţiei publice locale în vigoare (Legea nr. 215/2001), care a intrat în vigoare la 30 de zile de la data publicării ei (M. Of., nr. 204 din 23 aprilie 2001), deci după ce au avut loc alegerile locale în anul 2000 şi după constituirea consiliilor judeţene şi a delegaţiilor permanente, a înţeles să menţină delegaţia permanentă printr-un text plasat în cadrul dispoziţiilor tranzitorii şi finale, reieşind din filozofia legii că, după alegerile din 2004, în măsura în care legea nu se va modifica, nu se va mai constitui delegaţia permanentă, ceea ce s-a întâmplat.

Prin urmare, în sfera structurilor judeţene nu mai există delegaţia permanentă şi, în consecinţă, nu se mai poate vorbi despre deciziile acesteia, cum s-a vorbit în ediţia anterioară a tratatului (p. 127, nota 2).

[4] La fel ca şi în cazul hotărârii consiliului judeţean, şi hotărârile normative ale consiliului local devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoştinţă publică [art. 50 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

localităţilor respective şi 2) art. 45 teza II, unde nu se preciza obligaţia aducerii la cunoştinţa publică a dispoziţiilor normative, spre a deveni obligatorii, şi unde termenul «normativ» lipsea[1)].

Legea nr. 215/2001 înlătură orice dubiu în această privinţă, pentru că, în art. 71 se menţionează expres că, în exercitarea atribuţiilor sale, primarul emite dispoziţii cu caracter normativ sau individual, arătându-se, totodată, că dispoziţiile primarului devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoştinţa publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

200. La izvoarele enumerate mai sus, unii autori mai adaugă şi **decretele Preşedintelui României** [2)], actele adoptate de serviciile publice descentralizate, iar alţii, şi actele emise de conducerile regiilor autonome.

Desigur că, în lipsa unor dispoziţii exprese ale Constituţiei, sunt posibile şi astfel de interpretări, noi rămânem însă la părerea că actele autorităţilor respective, într-o interpretare sistematică a Constituţiei, nu pot avea caracter normativ. În cazul Preşedintelui Republicii se citează decretele emise în condiţiile art. 92 şi art. 93, scăpându-se din vedere că alin. (1) al art. 92 precizează că Preşedintele României îndeplineşte funcţia de Preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, iar conform art. 119 din Constituţie acest organism „organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi securitatea naţională". Nu mai vorbim că, potrivit art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituţie prin lege organică se reglementează

[1)] Fără alte comentarii, în ediţiile anterioare am reţinut, pentru combaterea acestui mod de interpretare, următoarele argumente: a) primarul este o instituţie de ordin constituţional. La fel ca şi consiliul local, primarul este ales de către cetăţeni, fiind o autoritate distinctă (un subiect de drept public de sine stătător), chiar dacă, potrivit Legii nr. 69/1991, apărea ca organ executiv al consiliului; b) art. 5 din Legea nr. 69/1991 avea în vedere numai atribuţiile primarului ca autoritate executivă a administraţiei locale, dar primarul, cum rezulta din art. 43, avea şi atribuţii pe linia realizării unor servicii publice generale, specifice organelor de stat, la nivelul localităţii respective (asigurarea ordinii publice; prevenirea manifestărilor publice care contraveneau ordinii de drept ori atentau la bunele moravuri, la ordinea şi liniştea publică; combaterea pericolelor provocate de animale etc.); c) formularea „acestea devin executorii după ce sunt aduse la cunoştinţa persoanelor interesate", din art. 45, nu excludea, dimpotrivă, presupunea obligaţia aducerii la cunoştinţa publică a dispoziţiilor care aveau caracter normativ; d) când legiuitorul a urmărit ca un act să aibă numai caracter individual, a spus-o în mod expres, aşa cum Legea nr. 69/1991 menţiona în cazul dispoziţiei preşedintelui consiliului judeţean (art. 68).

[2)] Se au în vedere decretele emise în realizarea atribuţiilor prevăzute de art. 92 alin. (2), art. 92 alin. (3), precum şi cazurile prevăzute expres de lege, cum ar fi Legea nr. 37/1991 (*V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 29-30). Acest punct de vedere apare şi în lucrarea Prof. *Rodica Narcisa Petrescu*, op. cit., p. 75 (unde se citează şi lucrarea Prof. Ion Deleanu), în lucrarea Prof. *Ioan Santai* (Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, Risoprint, Cluj-Napoca, 2004, p. 41), ca să ne oprim numai la lucrărilor şefilor de şcoală din prezent. Se pare că teza noastră a rămas minoritară, fiind împărtăşită, ca argumente pertinente, de colega noastră, Prof. *Dana Apostol Tofan*, op. cit., p. 51. Menţionăm, însă, că Prof. Ion Alexandru şi colaboratorii nominalizează în sfera izvoarelor dreptului administrativ doar decretul-lege (*I. Alexandru*, op. cit, p. 44-45), opinie care apare şi în alte lucrări ale unor autori necunoscuţi, pe care nu le mai citâm, pentru a nu se prevala de acest fapt. Un autor, însă, care nu intră în această categorie, evită să adopte o poziţie fermă, se limitează să precizeze că există controverse în literatura de specialitate (*E. Bălan*, Instituţii de drept public, Ed All Beck, Bucureşti, 2003, p. 32).

Se cuvine, însă, a menţiona că, printre primii, a fundamentat teza caracterului normativ al decretelor Preşedintelui României chiar «patriarhul» dreptului public românesc actual, Prof. *Tudor Drăganu* (Drept constituţional şi instituţii politice, tratat elementar, Ed. Lumina Lex, 1998, p. 281).

„regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă". Prin urmare, decretul Preşedintelui are rolul de fapt juridic pentru a face incidente fie hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, fie pe cele ale legii privind starea de asediu şi starea de urgenţă.

Aceste opinii le-am susţinut constant în ediţiile anterioare, având în vedere nu numai comentariul din 1992 al Constituţiei, dar şi aspectele care au fost avute în vedere de către Comisia de elaborare a proiectului de Constituţie, pe care am prezidat-o. Din lucrările Comisiei, ca şi din dezbaterile din Adunarea Constituantă, publicate în Monitorul Oficial, rezultă, fără echivoc, preocuparea de a se reglementa un şef de stat fără dreptul de a edicta norme juridice. Erau, atunci, în 1990-1991, foarte puternice reacţiile de respingere a unei perspective pentru un Preşedinte de republică puternic. Se dorea să se evite orice asociere cu funcţia de Preşedinte reglementată de Constituţia din 1965, aşa cum a fost completată în 1974. În acel sistem constituţional, decretul prezidenţial nu numai că era un act juridic normativ la fel ca şi decretul Consiliului de Stat, dar, de regulă, decretul Preşedintelui Republicii Socialiste România era nepublicat. Cele mai mari nedreptăţi, îndeosebi demolările abuzive de imobile ale cetăţenilor, s-au dispus prin decrete prezidenţiale nepublicate.

201. Se pare că autori, şi nu puţini, care n-au fost implicaţi în procesul de geneză a Constituţiei, în 1990-1991, şi nici în cel de revizuire a Constituţiei, în 2003, interpretează textul Constituţiei în sensul dreptului Preşedintelui de a emite şi decrete normative. Am admis şi noi[1)] că, în cazul art. 92 alin. (3) din Constituţie (respingerea agresiunii), decretul să aibă şi caracter normativ, dar este o excepţie cu totul particulară. Sub nici o formă nu se poate vorbi despre edictarea de norme în mod uzual, ca regulă, prin decretul Preşedintelui României, cum lasă să se înţeleagă autorii care includ decretul prezidenţial în sfera izvoarelor de drept.

Este un punct de vedere greşit prin raportare la spiritul Constituţiei, care poate deveni chiar periculos, când funcţia de Preşedinte este ocupată, ca în prezent, de un personaj politic care nu pune mare preţ pe rigoarea juridică.

Cât priveşte conducătorii organelor descentralizate, ni se pare, de asemenea, excesiv, să apreciem că pot emite norme când ei au de aplicat instrucţiuni ministeriale şi ordine ale prefectului.

Regiile autonome, ca şi instituţiile publice, pot emite, desigur, acte cu caracter intern, care, în măsura în care afectează drepturi şi interese legitime, pot fi atacate în contenciosul administrativ. Scopul acestor acte este, deci, organizarea internă a serviciului public, ceea ce poate să facă şi o persoană privată, şi nu organizarea relaţiilor sociale în vederea executării legii care vizează serviciul. Această misiune revine autorităţii de care depinde regia sau instituţia publică în cauză.

§ 3. Constituţia, celelalte legi şi ordonanţe

202. Constituţia, cum s-a relevat şi în primul capitol, conţine norme cu privire la administraţia publică în sens organic, cât şi în sens material, ea este sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de „administraţie publică", care, în formularea Prof. Vedel, formează „bazele constituţionale".

[1)] *A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidenţiale şi al răspunderii Preşedintelui României pentru emiterea acestora, în R.D.P. nr. 1/2005, p. 71.

Astfel, art. 1 alin. (3) - cu privire la enumerarea valorilor supreme (demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic) care sunt garantate în statul român, ca stat de drept democratic și social, apare ca o normă constituțională ce stabilește sensul și pentru activitatea oricărei autorități a administrației publice.

Stabilind drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, normele din Titlul II stabilesc, explicit sau implicit, sarcini, drepturi, obligații și limite ale administrației publice din diverse sectoare de activitate. Practic, nu există text consacrat drepturilor și libertăților fundamentale să nu vizeze, direct sau indirect, o autoritate a administrației publice, inclusiv textele în care se utilizează formulări de genul „statul este obligat să ia măsuri" [de exemplu „pentru asigurarea igienei și a sănătății publice", art. 34 alin. (2)], „autoritățile publice, potrivit competentelor ce le revin, sunt obligate" [de exemplu „să asigure informarea corecta a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal", art. 31 alin. (2)].

Apoi, în Titlul III sunt prevăzute prerogativele administrative ale Președintelui României și ale Guvernului și sunt precizate normele esențiale privind administrația publică centrală de specialitate, respectiv administrația publică locală.

Obiectivele ce trebuie să le asigure statul în plan economic, financiar și social, potrivit art. 135 din Constituție (libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, protejarea intereselor naționale, stimularea cercetării științifice naționale, refacerea și ocrotirea mediului înconjurător etc.), ne apar ca sarcini pentru organele administrației de stat, textul respectiv direcționând activitatea Guvernului și a unor ministere (economiei și finanțelor, comerțului și turismului, resurselor și mediului, învățământului și cercetării științifice, lucrărilor publice și amenajării teritoriului), inclusiv a Ministerului Culturii.[1)]

203. Majoritatea covârșitoare a **legilor organice** vizează fie structural, fie funcțional, administrația publică: organizarea Guvernului[2)] și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării[3)]; regimul stării de asediu și al celei de urgență[4)]; statutul funcționarilor publici[5)]; contenciosul

---

[1)] La prima vedere pare forțată includerea în această enumerare și a Ministerului Culturii, dacă avem în vedere că art. 135 este intitulat „Economia", dar la o analiză mai adâncă a textului, - și, apoi, în urma unei interpretări sistematice a Constituției, coroborând art. 135 alin. (2) lit. b) cu art. 44 alin. (7) și cu art. 53 - vom constata că una din zonele cele mai sensibile în care trebuie protejat interesul național este zona comerțului cu obiecte (bunuri) de patrimoniu. Dacă bunurile de patrimoniu fac obiectul proprietății publice, desigur, ele vor fi supuse regimului consacrat de art. 136 alin. (4), dacă aceste bunuri sunt proprietate privată, atunci trebuie să admitem un drept de pază și protecție al statului, prin organele sale specializate, iar fundamentul constituțional al acestui drept public îl reprezintă, în primul rând, art. 135 alin. (2) lit. b), coroborat cu celelalte texte constituționale menționate, la care s-ar putea adăuga și altele, cum ar fi art. 136 alin. (4), problemă la care vom reveni în volumul II al tratatului.

[2)] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în M. Of., nr. 164 din 2 aprilie 2001, modificată și completată de Legea nr. 23/2004, publicată în M. Of., nr. 187 din 3 martie 2004.

[3)] Legea nr. 415/2002 (publicată în M. Of., nr. 494 din 10 iulie 2002) privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

[4)] O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, publicată în M. Of., nr. 22 din 21 ianuarie 1999 a fost modificată și completată de Legea nr. 453/2004 (M. Of., nr. 1052 din 12 noiembrie 2004).

[5)] Legea nr. 188/1999, republicată în M. Of., nr. 251 din 22 martie 2004, a fost modificată de Legea nr. 344/2004 (M. Of., nr. 674 din 27 iulie 2004) și de O.U.G. nr. 39/2005 (M.Of., nr. 430 din 20 mai 2005).

administrativ[1]; organizarea generală a învăţământului[2]; organizarea administraţiei locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală[3] [art. 73 alin. (3) lit. o)]; organizarea serviciilor publice de radio şi de televiziune [art. 31 alin. (5)][4]; organizarea autorităţilor administrative centrale autonome [art. 117 alin. (3)][5]; structura sistemului naţional de apărare, organizarea armatei, pregătirea populaţiei, a economiei şi a teritoriului pentru apărare, precum şi statutul cadrelor militare [art. 118 alin. (2)][6]; organizarea şi funcţionarea poliţiei[7], a serviciilor de informaţii ale statului, precum şi a celorlalte componente ale forţelor armate [art. 118 alin. (3)][8]. De asemenea, şi alte legi organice (de exemplu Legea cetăţeniei române, Legea electorală, Legea privind organizarea şi desfăşurarea referendumului etc.) sunt izvoare de drept administrativ.

204. În ceea ce priveşte **legile ordinare**, ele vor fi izvoare de drept administrativ numai în măsura în care reglementează relaţii sociale ce fac obiectul administraţiei publice. De pildă, din coroborarea art. 73 alin. (3) cu art. 117 alin. (1) se deduce că ministerele se înfiinţează şi se

---

[1] Este vorba de Legea nr. 554/2004, publicată în M. Of., nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[2] Legea nr. 84/1995 (republicată în M. Of., nr. 606 din 10 decembrie 1999) a fost modificată şi completată de O.U.G. nr. 130/2000, aprobata prin Legea nr. 98/2001 (publicată în M. Of., nr. 157 din 29 martie 2001), O.U.G. nr. 206/2000, aprobată prin Legea nr. 713/2001 (publicată în M. Of., nr. 803 din 14 decembrie 2001), O.U.G. nr. 184/2001, aprobată prin Legea nr. 520/2002 (publicată în M. Of., nr. 522 din 18 iulie 2002), Legea nr. 268/2003 (publicată în M. Of., nr. 430 din 19 iunie 2003), O.U.G. nr. 68/2003, aprobată prin Legea nr. 34/3004 (publicată în M. Of., nr. 239 din 18 martie 2004) şi Legea nr. 354/2004 (publicată în M. Of., nr. 687/30 iulie 2004).

[3] Legiuitorul lasă posibilitatea adoptării mai multor acte normative. Legea privind organizarea administrativă a teritoriului este Legea nr. 2/1968; Legea nr. 69/1991 a reglementat organizarea şi funcţionarea, în baza principiului autonomiei locale, a consiliilor locale, a primăriilor şi a consiliilor judeţene (abrogată prin Legea nr. 215/2001), iar Legea nr. 67/2004 (publicată în M. Of., nr. 271 din 29 martie 2004) reglementează alegerile locale.

[4] Serviciile publice de radio şi televiziune au fost organizate prin Legea nr. 41/1994, republicată în M. Of., nr. 636 din 27 decembrie 1999, modificată prin O.G. nr. 18/2003, O.U.G. nr. 71/2003, Legea nr. 533/2003 şi Legea nr. 469/2004.

[5] Avem, desigur, în vedere acele autorităţi centrale autonome care nu sunt nominalizate expres de Constituţie, cum ar fi Consiliul Naţional al Audiovizualului (Legea nr. 504/2002, publicată în M. Of., nr. 534 din 22 iulie 2002).

[6] Dintre actele normative cu privire la armată şi apărare naţională, adoptate după intrarea în vigoare a Constituţiei citâm Legea nr. 45/1994, legea apărării naţionale a României, publicată în şi Legea privind statutul cadrelor militare nr. 80/1995, modificată şi completată prin O.U.G. nr. 90/2001, O.U.G. nr. 182/2001, Legea nr. 278/2002, Legea nr. 520/2003, O.U.G. nr. 4/2004 şi Legea nr. 286/2004.

[7] Legea nr. 218/2002 privind organizarea şi funcţionarea Poliţiei Române, modificată de Legea nr. 281/2003 privind modificarea şi completarea Codului de procedură penală şi a unor legi speciale (publicată în M. Of., nr. 468 din 1 iulie 2003); Legea nr. 360/2002 privind statutul poliţistului, modificată şi completată de O.U.G. nr. 89/2003 (aprobată prin Legea nr. 101/2004) şi O.U.G. nr. 102/2004 (publicată în M. Of., nr. 1083 din 22 noiembrie 2004), aprobată prin Legea nr. 24/2005 (publicată în M. Of., nr. 191 din 7 martie 2005).

[8] În primul rând, aici trebuie citată Legea nr. 51/1991 privind siguranţa naţională, apoi legile serviciilor de informaţii ale statului (de exemplu Legea privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Român de Informaţii, Legea nr. 14/1992, modificată prin Legea nr. 181/1998, Legea privind înfiinţarea şi organizarea Serviciului de Informaţii Externe, Legea nr. 1/1998, republicată în M. Of., nr. 511 din 18 octombrie 2000 şi completată prin O.U.G. nr. 154/2001, aprobată prin Legea nr. 366/2002 şi O.U.G. nr. 98/2004).

organizează prin lege ordinară, putându-se adopta: o lege generală și legi individuale (pentru anumite ministere); numai o lege generală sau numai legi speciale. Legiuitorul constituant lasă deschisă oricare din aceste posibilități.

Legile care stabilesc contravenții, prin eliminare, intră tot în sfera legilor ordinare.

205. Ordonanțele, care pot interveni numai în materiile în care se adoptă legi ordinare [art. 115 alin. (1)], vor fi, prin excelență, izvoare de drept administrativ, de vreme ce ele își păstrează caracterul de acte administrative.

De principiu, orice act administrativ normativ este izvor de drept administrativ, este sursa dreptului aplicabil administrației publice (ca organizare sau ca activitate), ce provine chiar de la administrație, care însă nu poate fi decât conform legii. Calificarea unui act administrativ normativ, inclusiv a unei ordonanțe, ca izvor al dreptului administrativ nu exclude calificarea acestuia și ca izvor al altei ramuri de drept, ajungându-se, în anumite situații, la raporturile cu dublă natură juridică, evocate anterior.

§ 4. Tratatul internațional, ca izvor de drept administrativ. Realități și perspective

206. O problemă deosebită cu privire la izvoarele scrise de drept, în particular de drept administrativ, o constituie **tratatele și convențiile internaționale**.

În literatura noastră de specialitate, anterioară lui Decembrie 1989, unii autori au admis includerea tratatului în sfera izvoarelor formale ale dreptului, alții au considerat că izvor pentru dreptul intern nu este tratatul, ci legea de ratificare, chiar dacă aceasta conține un singur articol. Achiesând la primul punct de vedere, reținem că un tratat internațional, pentru a fi izvor de drept administrativ, trebuie să îndeplinească următoarele condiții: a) să fie de aplicație directă, nemijlocită; b) să fie ratificat conform dispoziției Constituției și c) să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale ce fac obiectul dreptului administrativ. Acest punct de vedere se impune cu atât mai mult în prezent, dacă avem în vedere dispozițiile art. 20 din Constituție după care pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, au prioritate față de legile interne, atunci când între acestea nu există concordanță. Desigur, în acest context de idei, trebuie invocate și dispozițiile cu valoare de principiu ale art. 11 din Constituție.[1)]

[1)] „(1) Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

(2) Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern." (art. 11 din Constituție, în versiunea din 1991). În 2003, la revizuire, s-a mai adăugat un alineat.

Plecându-se de la aceste dispoziții, în literatura de specialitate, anterioară revizuirii Constituției, s-a susținut că, prin ratificarea de către Parlament a dispozițiilor tratatului internațional și transformarea acestuia în drept intern, vor fi abrogate sau modificate prevederile contrare cuprinse în legi organice sau modificate prevederile contrare cuprinse în legi organice sau ordinare, anterioare emiterii tratatului (*T. Dragau*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Târgu Mureș, 1993, p. 40. A se vedea în același sens și *Rodica Narcisa Petrescu*, Drept administrativ, op. cit. vol. I, p. 19-20). De asemenea, pentru aspecte de jurisprudență, a se vedea *I. Poenaru*, Interpretarea normelor constituționale în raport cu cele de drept internațional, în Dreptul, nr. 4/2001, p. 53-58.

Sursele internaţionale ale dreptului administrativ au dobândit o importanţă foarte mare în cadrul instituţiilor europene. Este suficient să evocăm Tratatul de la Roma din 25 martie 1957, Convenţia Europeană a drepturilor omului din 4 noiembrie 1950 sau Tratatul de la Mastricht din 7 februarie 1992. Relaţia dintre sursele interne ale dreptului administrativ şi sursele internaţionale, în noul context economic şi politic european, dobândeşte o altă semnificaţie, de care ştiinţa dreptului administrativ nu poate face abstracţie.

Se subînţelege că şi ştiinţa dreptului românesc, în particular ştiinţa dreptului administrativ, trebuie să vină cu soluţii, integrarea României în organismele europene fiind o problemă de timp, ţinând seama, evident, de teoria existentă deja în Occident cu privire la această materie.[1)]

207. Aşa, de pildă, prin Tratatul de la Roma, de creare a Comunităţii Economice Europene, se conferă autorităţilor comunitare dreptul de a adopta regulamente şi directive, doctrina occidentală apreciind că numai **regulamentele** sunt direct aplicabile de administraţia publică şi justiţia statelor membre ale Comunităţii. Acestea se integrează legalităţii care se impune acţiunii administraţiei publice. Cât priveşte **directivele**, chiar dacă nu sunt direct aplicabile, se apreciază că ele impun autorităţilor naţionale obligaţia de a adopta dispoziţii necesare pentru a le pune în aplicare.

Pe de altă parte, este de subliniat că, dacă se pune problema interpretării dispoziţiilor Tratatului de la Roma şi a celorlalte acte comunitare, invocate într-un litigiu în faţa judecătorului naţional, se apelează la Curtea de Justiţie a Comunităţii, a cărei interpretare este cea care se impune.

Convenţia Europeană pentru protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale dă dreptul cetăţenilor statelor membre ale Consiliului Europei de a formula un recurs individual în faţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, cu sediul la Strasbourg, dacă estimează că sunt victime ale unor încălcări ale drepturilor garantate prin Convenţie, după ce au epuizat căile de atac oferite de dreptul naţional etc.

Este de la sine înţeles că, o dată ce România a devenit membră şi pe măsură ce ratifică normele juridice elaborate, de-a lungul anilor, de Consiliu (care, în mare parte, au şi fost ratificate, între care şi Convenţia Europeană a Drepturilor Omului), aceste norme de „drept european" vor deveni izvoare ale dreptului intern. Ar fi o absurditate sa se mai susţină, în aceste condiţii, că tratatul internaţional nu este izvor de drept intern.[2)]

Este clar că această poziţie de principiu cu privire la relaţia dintre tratat şi lege se menţine şi în baza Constituţiei revizuite în 2003, dar apare, în plus, relaţia tratatului cu legea fundamentală însăşi, relaţie pe care textul iniţial al Constituţiei din 1991 nu a avut-o în vedere. Prin Legea de revizuire a Constituţiei s-a introdus şi atribuţia Curţii Constituţionale de a se pronunţa asupra constituţionalităţii tratatelor [art. 146 lit. b)], iar la art. 11 s-a introdus şi alin. (3), potrivit căruia ratificarea unui tratat care cuprinde dispoziţii contrare Constituţiei se poate face numai după revizuirea Constituţiei, problemă care apare în mod special în cazul Tratatului de instituire a unei Constituţii pentru Europa, cum vom arăta într-un paragraf special.

[1)] Pentru unele orientări ale doctrinei franceze, a se vedea *J. Rivero*, op. cit., p. 63-64 şi opiniile acolo citate.

[2)] Interesant este de semnalat că şi doctrina din Elveţia, care tradiţional a promovat o politică de neutralitate, recunoaşte tratatul internaţional ca izvor al dreptului administrativ, invocându-se în acest sens şi practica judecătorească. Mai exact, se susţine acest lucru numai dacă tratatul este direct aplicabil sau dacă este de natură a servi ca bază a ordonanţelor de executare adoptate pentru a permite aplicarea sa în dreptul intern (*B. Knapp*, op. cit., p. 42).

§ 5. Natura Tratatului Constituțional al Uniunii Europene și semnificația acestuia în sfera izvoarelor dreptului administrativ român

208. Mai mult, din considerente politice (ca să nu spunem politicianiste) decât juridice, s-a susținut necesitatea revizuirii Constituției pentru «pregătirea terenului» integrării României în Uniunea Europeană, motiv pentru care s-a inclus un nou titlu, devenit Titlul VI – Integrarea euroatlantică. Astfel, în art. 148 alin. (1) se menționează expres că aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene se face prin lege adoptată în ședință comună, cu o majoritate calificată de două treimi, „în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate".

Această lege, cum s-a arătat, s-a adoptat, cu unanimitate de voturi, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, din 17 mai 2005[1)], în condițiile în care, în țările membre ale Uniunii Europene, era «pe rol» procesul de ratificare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, adoptat de către Consiliul Europei la Bruxelles, la 17-18 iunie 2004 și semnat, de către șefii de stat și de guverne ai țărilor membre ale Uniunii Europene la 29 octombrie 2004, la Roma, urmând să intre în vigoare, cum rezultă din art. IV-447, la 1 noiembrie 2006 „cu condiția ca toate instrumentele de ratificare să fi fost depuse sau în prima zi a lunii ce urmează depunerii instrumentului de ratificare de către ultimul stat semnatar care îndeplinește această formalitate".

Dată fiind această situație, la textul propriu-zis al Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană, care cuprinde doar 6 articole, s-au atașat două documente, un Protocol de aderare, care „va fi anexat Constituției pentru Europa", dacă la 1 ianuarie 2007, când este preconizată integrarea României, Constituția pentru Europa este, la rândul ei, în vigoare și, respective, un Act de aderare, ce va fi anexat Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind instituirea Comunității Europene, dacă la data integrării României în Uniunea Europeană Constituția pentru Europa nu este intrată în vigoare.

209. După ce procesul de ratificare a Tratatului Constituțional nu a trecut de «examenul» Franța[2)], este discutabilă intrarea sa în vigoare la 1 noiembrie 2006, ceea ce nu înseamnă că ideea Tratatului Constituțional a căzut. Câtă vreme, oficial, procedura de ratificare nu este abandonată, se impune o abordare specială a acestui document juridic atunci când discutăm izvoarele dreptului administrative în România, ca țară în curs de aderare la Uniunea Europeană.

Observăm că suprapunerea celor două procese istorice, ratificarea Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană și ratificarea Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa a condus la o situație oarecum paradoxală, România, prin legea de ratificare a Tratatului de aderare, a ratificat implicit și Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, fără să se pună problema consonanței din Constituția Uniunii Europene și Constituția României, cum cere alin. (3) al art. 11, introdus în Legea de revizuire a Constituției, în 2003.

[1)] Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of., nr. 465 din 1 iunie 2005.

[2)] La referendumul național din 29 mai 2005, s-au exprimat în defavoarea Constituției Uniunii Europene majoritatea cetățenilor Franței, care au participat la vot. Aceeași situație s-a înregistrat și la referendumul din Olanda.

Subscriem şi noi la teza după care Tratatul pentru Constituţia Uniunii Europene, ca natură juridică, se încadrează în sfera actelor de drept internaţional, fiind un tratat constituţional şi nu o veritabilă Constituţie, dar această discuţie are relevanţă doar în ceea ce priveşte includerea Tratatului constituţional în sfera izvoarelor dreptului constituţional (ideea dreptului constituţional european), nu şi în sfera izvoarelor dreptului administrativ. Aşa după cum se arată şi într-o lucrare în limba română, prima, de altfel, cu acest titlu, apărută sub coordonarea veşnicului tânăr profesor Ioan Alexandru, Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa este principalul izvor scris al dreptului administrative european[1].

Se înţelege că, la fel ca şi tratatele pe care le va abroga, Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa ne apare ca un izvor şi al dreptului administrativ român, producând efecte juridice mai puternice decât legile interne, dar nu numai în materia drepturilor omului, cum prevede art. 20, ci în toate materiile, cum rezultă din alin. (2) al art. 148: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare"[2].

Din coroborarea art. 11 alin. (3) cu art. 148 şi prin raportare la art. 150 din Constituţie şi următoarele, suntem de părere că, după integrarea României în Uniunea Europeană, dacă aceasta, la data respectivă, va fi „guvernată" de Tratatul Constituţional, va trebui declanşată procedura de revizuire a Constituţiei României, putându-se vorbi despre un proces general de „euroconstituţionalizare a constituţiilor naţionale"[3], problemă care va preocupa Comisia pentru afaceri constituţionale a Parlamentului Uniunii Europene.

§ 6. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ

210. Cât priveşte **izvoarele nescrise**, o teorie mai amplă se află în doctrina elveţiană, unde fenomenul este şi cel mai dezvoltat, evident, ne referim la normele cutumiare. Astfel, **cutuma** este admisă ca izvor de drept administrativ numai dacă sunt îndeplinite cele două condiţii: a) practica îndelungată şi b) formarea convingerii opiniei publice asupra caracterului obligatoriu. Sub primul aspect, se observă că o practică îndelungată este determinată de necesitatea completării unei lacune autentice a legii, „durata şi constanta practicii sunt esenţiale pentru crearea unei cutume".[4] Cea de-a doua condiţie, impusă de jurisprudenţă, presupune că atât autorităţile publice, cât şi cei administraţi (sau o mare parte a acestora) să aibă convingerea că prin cutumă s-au stabilit veritabile drepturi şi obligaţii juridice.

---

[1] *I. Alexandru şi colectiv*, Drept administrativ european, op. cit., p. 71.

[2] A se vedea, pentru explicaţii suplimentare, *Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 332-333.

[3] În acest sens, credem că, imediat după integrarea efectivă a României, care, sperăm să fie 1 ianuarie 2007, trebuie să se constituie o Comisie de pregătire a propunerii legislative, după modelul celei din 2003, dacă nu se va prefera o iniţiativă a executivului. Este greu de presupus că Preşedintele în funcţiune va scăpa prilejul de a poza, culmea ironiei, în apărător al Constituţiei, evident, dacă până la data integrării României se va găsi o soluţie de deblocare a procesului de ratificare a Constituţiei Uniunii Europene.

[4] *B. Knapp*, op. cit., p. 55.

Cu toate acestea, autorul citat remarcă faptul că rolul cutumei, ca izvor de drept administrativ elvețian, este foarte limitat[1], concluzie determinată, fără îndoială, și de rolul mai modest rezervat dreptului administrativ în această țară, comparativ cu cel al dreptului constituțional, cum am mai precizat anterior.

211. Suntem de părere că și la noi evoluția **autonomiei locale** poate conduce la apariția unor reguli cutumiare, fiind vorba, practic, de recunoașterea, inclusiv de instanțele judecătorești, a caracterului de reguli juridice pentru autoritățile administrative, cât și pentru cetățeni, a unor practici administrative impuse de condițiile geografice, de gradul de dispersie a locuitorilor, de ocupația locuitorilor, de sărbătorile și obiceiurile religioase etc. Spre pildă, în multe comune ziua cea mai aglomerată a primarului și a funcționarilor comunali este ziua de duminică, când oamenii vin la biserică, la târg etc. Deși nu există norme scrise care să oblige funcționarii locali, inclusiv pe primar, să «presteze serviciul» duminica, regula funcționează. În ipoteza în care acceptăm cutuma ca izvor de drept administrativ, va trebui, mai departe, să admitem că funcționarul comunal care, prin comportamentul său, nu respectă «obiceiul locului» (de exemplu, refuzul de a elibera un înscris într-o duminică, zi de târg) se face vinovat de încălcarea unei veritabile reguli juridice aplicabile administrației publice locale respective și nu a unei simple norme morale, cu toate consecințele ce decurg de aici în planul răspunderii administrativ-disciplinare și, după caz, al celei administrativ-patrimoniale.

Un alt izvor nescris al dreptului administrativ acceptat de doctrina occidentală, în principal de cea elvețiană, este evocat prin expresia: „principiile generale ale dreptului constituțional și regulile generale". Se are în vedere faptul că, în principal, tribunalul federal, dar și tribunalele administrative au dezvoltat, în jurisprudența lor, principii generale și reguli generale, care nu sunt edictate în forma uzuală a legislației materiale.

Dincolo de particularitățile din această țară, de regulă, în doctrina occidentală se recunoaște practicii judiciare caracterul de izvor de drept, fiind vorba de practica instanțelor de contencios administrativ și, mai nou, a instanțelor de contencios constituțional.[2] Nu vedem ce motive

---

[1] Idem, p. 56.

[2] Nu dorim să reluăm în această parte generală a tratatului nostru problema semnificației deciziei unei Curți Constituționale de a declara un text de lege ca fiind neconstituțional sau, similar, problema semnificației deciziei unei Curți Administrative de a declara un act administrativ ilegal, dar chiar în ipoteza «legislatorului negativ», general acceptată în doctrină, decizia Curții (fie ea constituțională sau administrativă) nu poate fi omisă atunci când se identifică sursele dreptului administrativ. În practică, textul de lege declarat neconstituțional, respectiv textul din actul administrativ ilegal nu se mai aplică, el iese din câmpul izvoarelor dreptului, în speță ale dreptului administrativ, dacă viza relații din administrația publică.

Dar justiția constituțională sau, după caz, cea administrativă (în sensul de instanțe judecătorești de contencios administrativ) poate să întărească constituționalitatea, respectiv legalitatea unei norme de izvor de drept administrativ, respingând, pur și simplu, acțiunea ca fiind nefondată sau constatând în ce sens „textul atacat" este constituțional sau legal (decizia de interpretare). Nu mai vorbim de ipoteza în care Curtea, achiesând la teoria „pragului de suportabilitate", promovată îndeosebi de școala germană, deși constată că textul atacat nu este pe deplin constituțional sau legal, autorizează aplicarea acestuia, într-o anumită interpretare. Oricum, Constituția revizuită prevede obligația Parlamentului de a reexamina dispozițiile declarate neconstituționale în cazul controlului *a priori*, iar în cazul controlului *a posteriori*, se dă un termen de 45 de zile pentru Parlament, puntru punere de acord a textului neconstituțional cu decizia Curții, termen la finele căruia dispoziția declarată neconstituțională este scoasă din vigoare, fiind, totodată, suspendată pe perioada celor 45 de zile.

pot fi invocate pentru o soluţie contrară la noi, de altfel, este în tradiţia democratică din ţara noastră ca **practica judiciară** să fie izvor de drept, ceea ce, în prezent, trebuie admis şi pentru contenciosul administrativ. Ce ar însemna dreptul administrativ francez fără jurisprudenţa Consiliului de Stat?[1)]

212. Aşa cum s-a arătat, prin Legea de revizuire a Constituţiei, Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie i-a fost stabilită şi următoarea atribuţie: „Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie asigura interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanţe judecătoreşti, potrivit competenţei sale" [art. 126 alin. (3) din Constituţie].

Este de la sine înţeles că aceste decizii de interpretare, date în promovarea unui recurs în interesul legii, au semnificaţia unor izvoare de drept.

În acest sens, urmează să analizăm şi soluţiile date de către instanţele de contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care, potrivit exigenţelor noii legi a contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) trebuie publicate: „Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, la cererea instanţei de executare ori a reclamantului, fiind scutite de plata taxelor de publicitate" (art. 23).

În concluzie, cel puţin deciziile Curţii Constituţionale (art. 147 din Constituţie), deciziile Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie [art. 126 alin. (3) din Constituţie] şi deciziile instanţelor de contencios administrativ, prevăzute de art. 23 din Legea nr. 554/2004, sunt izvoare de drept indubitabile.

213. Referitor la **doctrină**, cum se ştie, părerile sunt împărţite, uneori i se recunoaşte caracterul de izvor de drept, alteori nu.

În ceea ce ne priveşte, ne situăm de partea autorilor care susţin că, în sens strict, riguros tehnic juridic, doctrina, în general, şi doctrina de drept public, în particular, nu constituie un izvor de drept, dar nu e mai puţin adevărat că are o influenţă decisivă asupra jurisprudenţei. În toate ţările civilizate un judecător nu-şi poate îngădui să motiveze o soluţie fără să aducă argumente din doctrină, fiind peste tot lucrări (tratate, cursuri, monografii, comentarii de texte legale etc.) de drept (inclusiv de drept administrativ), care sunt invocate *ratio scripta* de către tribunale.[2)]

Pe această linie de idei, Prof. Rodica Narcisa Petrescu subliniază că „doctrina serveşte ca un îndreptar pentru judecători şi pentru legiuitor, reprezentând în acelaşi timp «un semnal de

---

[1)] Vezi, pentru semnificaţia acestei jurisprudente până în perioada interbelică, *G. Jéze*, Les principes généraux du Droit administratif, 3ème éd., Paris; *M. Giard*, op. cit., vol. III, p. 148 şi urm., iar până la instituirea sistemului regional *F.P. Benoit*, Le Droit administratif français, Paris, Dalloz, 1968, p. 11 şi urm.

[2)] Riscând, citâm în acest sens, la noi, monumentala explicaţie a Codului penal sub conducerea Prof. Vintilă Dongoroz sau Răspunderea civilă delictuală a Prof. M. Eliescu, cu toate că în privinţa naturii juridice a răspunderii administraţiei publice pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale avem alt punct de vedere. Este în afară de orice îndoială că, în fiecare ramură a ştiinţei dreptului întâlnim lucrări de referinţă, ca şi compilaţii indigeste, mai ales în anii de după 1990, când peste noapte au apărut autori şi autori, culmea tupeului, chiar de tratate dintre bieţi absolvenţi ai facultăţii la cursurile fără frecvenţă (A se vedea, cu privire la importanţa doctrinei şi a practicii judiciare, *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 173-197).

alarmă» asupra reglementărilor care trebuie schimbate, îmbunătățite sau asupra soluțiilor de *lege ferenda* care trebuie să stea în atenția legiuitorului".[1]

§ 7. Structura logico-juridică a normei de drept administrativ

214. Normele de drept administrativ, ca majoritatea normelor juridice, au o **structură trihotomică**, cuprinzând cele trei elemente: ipoteza, dispoziția și sancțiunea, numai că ipoteza este, de obicei, foarte dezvoltată, iar dispoziția, în general, se prezintă sub formă imperativă[2].

7.1. Ipoteza normei de drept administrativ

215. Într-adevăr, ipoteza prevede împrejurările, condițiile în care se aplică și respectiv subiectele la care se referă dispoziția. Tot în ipoteză sunt incluse și alte părți ale normei, cum ar fi cele care prevăd definiții, principii, scopul activității unui organ, înțelesul unor termeni, „pentru că pe baza acestora se pot înțelege prevederile expuse în normă"[3]. Exemplificăm în acest ultim sens prin art. 1 din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României, care cuprinde următoarea definiție: „Prin siguranța națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român, ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție".

În ultimii ani aproape că s-a generalizat tehnica legislativă de definire a noțiunilor cu care se operează în actul normativ respectiv, dorindu-se ca definițiile să fie exhaustive, să nu scape nici un termen nedefinit și, totodată, cât mai precise, preocupare care a fost prezentă și în cazul noii Legi a contenciosului administrativ, definindu-se, de pildă, nu numai noțiunea de bază – **interes legitim**, ci și speciile acesteia (interesul legitim privat și interesul legitim public)[4].

Necesitatea unui asemenea mod de redactare a ipotezei normei de drept administrativ decurge din însuși obiectul administrației publice, implicit al dreptului administrativ, anume transpunerea în practică, în cele mai variate situații concrete, a valorilor politice ce au îmbrăcat

---

[1] *Rodica Narcisa Petrescu*, Drept administrativ, op. cit., vol. I, p. 20.

[2] *R. Ionescu*, op. cit., p. 26-27; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 18-20; *Valentina Gilescu*, Dreptul administrativ, Partea introductivă, vol. I, p. 33-61. A se vedea și teoria dezvoltată de Prof. *Valentina Gilescu* în lucrarea publicată împreună, Drept administrativ, 1986, p. 155-165. Vezi, pentru alt mod de caracterizare a normelor de drept administrativ, *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ, op. cit., p. 34 și urm.

[3] *Valentina Gilescu*, Drept administrativ, op. cit., 1986, p. 160.

[4] Cu toate acestea, oarecum paradoxal, apare faptul că legea omite să definească unul din cele două fine de neprimire prevăzute de alin. (6) al art. 126 din Constituție: „actele care privesc raporturile cu Parlamentul". În acest sens, am sugerat următoarea formulare: „actele emise exclusiv de o autoritate executivă, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție, în raporturile cu Parlamentul sau, după caz, prin implicarea a două autorități executive, sub controlul politic expres, potrivit Constituției, al Parlamentului" (*A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidențiale și al răspunderii Președintelui României pentru emiterea acestora, în R.D.P. nr. 1/2005, p. 74). În această concepție, decretele Președintelui României, contrasemnate de primul-ministru, ne apar ca fiind „acte care privesc raporturile cu Parlamentul", problemă la care vom reveni.

haina juridică a legii, respectiv prestarea, în limitele legii, a serviciilor publice, astfel încât să se poată realiza, într-o unitate dialectică, atât interesele generale ale statului şi societăţii, cât şi interesele personale ale cetăţenilor, precum şi cele ale unităţilor administrativ-teritoriale. De altfel, această trăsătură a ipotezei normei de drept administrativ evocă şi semnificaţia pe care a dobândit-o în epoca actuală dreptul administrativ, ca ramură a dreptului public. Cum s-a arătat, doctrina occidentală pune un accent deosebit pe puterea discreţionară a administraţiei publice, ceea ce reclamă ipoteze dezvoltate, oferindu-se autorităţilor administraţiei publice cât mai multe elemente pentru identificarea nu numai a cadrului legal al acţiunii lor, dar şi a interesului public ce trebuie apărat.

216. După modul de determinare, ipoteza poate fi absolut determinată şi relativ determinată, deşi în aprecierea caracterului absolut sau, după caz, relativ al ipotezei, până la urma este vorba de o interpretare subiectivă. Cu aceste rezerve, în literatura de specialitate se susţine că ipoteza este absolut determinată când sunt conturate cu exactitate împrejurările în care se va aplica dispoziţia, situaţie în care autoritatea administraţiei publice nu poate decât să verifice şi să ateste, ori să ia act şi să confirme. Este vorba de aşa-numita competenţă legată (autoritatea administrativă este ţinută de norma juridică). Aşa, de pildă, art. 20 din Legea nr. 21/1991, legea cetăţeniei române[1)], prevede că cetăţenia română se dobândeşte pe data depunerii jurământului de credinţă, iar după depunerea jurământului, ministrul justiţiei ori, după caz, şeful misiunii diplomatice sau al oficiului consular „va elibera persoanei căreia i s-a acordat cetăţenia romana un certificat constatator". La fel, art. 22 din acelaşi act normativ precizează că, în caz de nevoie, misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României „eliberează, la cerere, dovezi de cetăţenie pentru cetăţenii români aflaţi în străinătate".

217. Ipoteza este relativ determinată când legea (izvorul formal de drept) prevede, în general, împrejurările în care se aplică norma, existenţa lor concreta urmând a fi stabilită de organul care o aplică. Sunt cele mai numeroase situaţii, aici fiind vorba de **puterea discreţionară**, la care se referă doctrina occidentală, sau de competenţa de apreciere, cum se exprimă autorii români din ultimele decenii. Situaţiile în care intervine «aprecierea» autorităţii sunt evocate prin diferite tehnici de redactare: uneori ipoteza constă în formulări de genul „în cazuri bine justificate", „în situaţii deosebite" etc., alteori norma conţine anumite enumerări exemplificative însoţite de expresiile „şi altele asemenea", „ şi altele de aceeaşi natură", ca într-o a treia soluţie tehnică, enumerările să fie limitative (de pildă, a unor condiţii), dar autoritatea publică trebuie să judece dacă ceea ce se pretinde, se afirmă de cel administrat, se înscrie, în mod real, în dispoziţia generică a legii. De altfel, în cele mai multe cazuri, modul în care sunt formulate unele din condiţiile limitative prevăzute de lege pentru a fi îndeplinite în vederea obţinerii de către o persoana a unui act, a unui aviz, a unei propuneri etc. de la o autoritate publică implică o „anchetă administrativă" (verificări pe teren, audieri de martori, solicitări de informaţii de la persoane particulare sau publice, cercetări de documente, efectuarea de sondaje de opinie, dialog nemijlocit cu cel în cauza etc.). Ca să ne referim tot la legea cetăţeniei române, se cere cetăţeanului străin sau persoanei fără cetăţenie să îndeplinească un număr de şase condiţii: 1) s-a născut sau domiciliază de un număr de ani în România (5 ani, respectiv 3 ani pentru cel căsătorit cu un cetăţean român); 2) comportare şi atitudine care să

[1)] Republicată în M. Of. nr. 98 din 6 martie 2000.

dovedească atașament față de poporul român; 3) a împlinit vârsta de 18 ani; 4) are mijloace legale de existență; 5) este cunoscut cu o bună comportare și că nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român; 6) să știe limba română în măsură suficientă pentru a se integra în societate.

218. Este de la sine înțeles că îndeplinirea condiției nr. 2 sau nr. 5 înseamnă o judecată, o apreciere a Comisiei care funcționează pe lângă Ministerul Justiției. De fapt, în art. 15 din Lege se precizează expres că „în vederea soluționării cererii comisia poate dispune: a) completarea actelor, precum și orice explicații din partea petiționarului; b) solicitarea de relații de la orice autorități și c) citarea oricărei persoane ce ar putea da informații folositoare". Este, de fapt, și relația dintre «oportunitate» și «legalitate», implicit dintre aspectele ce pot forma obiectul unui control judecătoresc într-o acțiune de contencios administrativ și cele care scapă acestui control, probleme la care vom reveni.

Revenind la Legea cetățeniei române, art. 8 - după care „cetățenia română se poate acorda, la cerere, cetățeanului străin sau persoanei fără cetățenie care: a) s-a născut și domiciliază la data cererii" - reținem că doar expresia „se poate acorda" reprezintă dispoziția normei, restul informațiilor formând ipoteza, o ipoteză relativ determinată.

7.2. Dispoziția normei de drept administrativ

219. Dispoziția este, în general, categorică, imperativă, deoarece relațiile sociale care fac obiectul reglementării dreptului administrativ se desfășoară în procesul de realizare a puterii. Astfel, principalele norme de drept administrativ au o dispoziție cu un caracter onerativ, prin care subiectele de drept la care se referă norma sunt obligate la o anumită conduită, la o anumită prestație. Așa, de pildă, art. 16 din Legea cetățeniei, evocată mai sus, are următoarea redactare: „Autoritățile publice, care dețin date sau informații din care rezultă că solicitantul nu întrunește condițiile legale pentru acordarea cetățeniei, sunt obligate să le comunice Comisiei" (subl. ns. A.I.).

220. O mare categorie de norme de drept administrativ au o dispoziție prohibitivă, cuprinzând reguli de interzicere a unor acțiuni (obligația *in abstinendo*); este cazul, în principal, al normelor cu caracter contravențional, al normelor care consacră diferite forme de constrângere administrativă. Exemplele sunt numeroase, ne oprim numai la art. 9 din Legea nr. 60/1991, republicată, privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice[1)], care are următoarea redactare: „Sunt interzise adunările publice prin care se urmărește: a) propagarea ideilor totalitare de natură fascistă, comunistă, rasistă, șovină sau ale oricăror organizații terorist-diversioniste, defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la ură națională sau religioasă, incitarea la discriminare, la violență publică și la manifestări obscene, contrare bunelor moravuri; b) organizarea unei lovituri de stat sau altei acțiuni contrare siguranței naționale; c) încălcarea ordinii, siguranței sau moralității publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor ori punerea în pericol a sănătății acestora".

[1)] Republicată în M. Of. nr. 888 din 29 septembrie 2004, urmare a modificării și completării prin Legea nr. 31/2004.

221. Dispoziţia normei de drept administrativ are uneori şi caracter permisiv, prevăzând numai facultatea de a acţiona sau nu, lăsând la latitudinea subiectelor de drept să facă sau nu anumite acţiuni. De cele mai multe ori, aceste dispoziţii sunt evocate prin verbul „a putea", introdus în expresii ca „autoritatea administrativă poate", „cetăţeanul poate". Succesiunea normelor administrative în unul şi acelaşi izvor al dreptului administrativ (de exemplu în aceeaşi lege) nu trebuie privită cu rigiditate. E posibil ca după o normă cu o dispoziţie imperativă, care vizează acţiunea unor subiecte de drept cu privire la aceeaşi problemă, să urmeze o normă cu o dispoziţie permisivă, evident, în consideraţiunea altui subiect de drept. Un exemplu în acest sens îl putem reţine chiar din Legea privind organizarea şi desfăşurarea adunărilor publice, concret, după art. 9, citat mai sus, cu o dispoziţie imperativă pentru cei care organizează sau participă la adunări publice (mitinguri, demonstraţii, manifestaţii, procesiuni şi altele asemenea), urmează o normă cu o dispoziţie permisivă, ce vizează autorităţile administraţiei publice, dispoziţie evocată prin verbul „a putea".[1)]

Desigur că sunt posibile şi situaţii inverse. Apoi, există situaţii în care sensul prohibitiv al normei, în special a celei contravenţionale, rezultă dintr-o interdicţie a încălcării unei norme onerative.[2)]

La fel ca şi ipoteza, şi dispoziţia normei de drept administrativ poate fi absolut determinată (nu este posibilă nici o derogare de la drepturile şi obligaţiile stabilite) şi relativ determinată (norma prevede mai multe variante posibile de conduită, urmând ca administraţia sau, după caz, cel administrat să aleagă una dintre ele).[3)]

7.3. Sancţiunea normei de drept administrativ

222. Sancţiunea normei de drept administrativ prevede urmările juridice care decurg în cazul nerespectării normei. La fel ca şi în cazul altor ramuri de drept, şi sancţiunea normei de drept administrativ nu apare întotdeauna în mod expres, urmând a fi dedusă, în mod logic, din conţinutul normei juridice respective, după cum poate fi aceeaşi sancţiune pentru mai multe norme. Această situaţie i-a făcut pe unii specialişti să considere că normele de drept administrativ, ca şi cele de drept constituţional, nu ar avea sancţiune, afirmaţie total greşită, ar însemna, practic, să contestăm caracterul acestora de norme juridice.[4)]

[1)] „Primarul localităţii, la propunerea comisiei de avizare, poate interzice organizarea adunărilor publice atunci când: a) deţine date de la organele specializate, din care rezultă că desfăşurarea acestora ar duce la încălcarea prevederilor art. 2; b) (...)" [art. 10 alin. (1) din Legea nr. 60/1991, republicată].

[2)] Spre pildă, art. 86 din Legea nr. 67/2004, privind alegerea autorităţilor administraţiei publice locale (publicată în M. Of, nr. 271 din 29 martie 2004), precizează că, după deschiderea urnelor şi numărarea voturilor, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare încheie pentru consiliul local şi judeţean pentru care au avut loc alegerile şi pentru primar câte un proces-verbal, în doua exemplare, arătând şi ce trebuie să cuprindă acesta. În art. 99 din aceeaşi lege se consideră contravenţie, între altele, şi „întocmirea proceselor-verbale cu încălcarea dispoziţiilor art. 86".

[3)] În literatura de specialitate se consideră că suntem în prezenţa unei dispoziţii relativ determinate şi atunci când norma „fixează anumite limite, în cadrul cărora se pot stabili drepturile şi obligaţiile juridice" (*I. Ceterchi, M. Luburici*, Teoria generală a statului şi dreptului, Universitatea din Bucureşti, 1983, p. 330).

[4)] *I. Muraru*, Drept constituţional, op. cit., (1987) p. 19; *Valentina Gilescu*, Drept administrativ, op. cit., (1986) p. 161.

În altă ordine de idei, trebuie să reținem că și normele dreptului administrativ se pun în aplicare nu numai din teama de sancțiune, ci și din convingerile morale ale oamenilor. „Nu trebuie să ne imaginăm că fiecare normă juridică se va aplica de fiecare dată prin utilizarea sancțiunii"[1]. Sancțiunea rămâne un element potențial și al normei de drept administrativ. Ca atare, sub aspectul gradului de determinare, și sancțiunile normei de drept administrativ pot fi: determinate, relativ-determinate, alternative și cumulative[2], îmbrăcând diferite forme concrete.

Dacă prin sancțiunea normei juridice, în procesul de realizare și aplicare a ei, înțelegem, cum se propune de un autor, măsura ce se aplică, în ultimă instanță, atunci când norma nu este realizată de bună voie[3], vom putea spune că dreptul administrativ apare, în multe cazuri, ca ramură a dreptului ce prevede sancțiuni pentru încalcări ale altor norme juridice.

Trebuie, însă, să facem o distincție între sancțiune, ca element al structurii logico-juridice a normei, și sancțiune, ca element al răspunderii juridice (mai exact al răspunderilor juridice din dreptul administrativ). Între acestea există un raport de la întreg la parte.

Ținând seama de noțiunile cu care operăm în această lucrare, de noțiunile juridice unanim acceptate, precum și de legislația în vigoare, suntem de părere că pot fi identificate următoarele forme principale ale sancțiunii normei de drept administrativ: a) sancțiuni administrativ-disciplinare (de exemplu destituirea din funcție, revocarea alegerii, dizolvarea, mutarea disciplinară etc.); b) sancțiuni administrativ-contravenționale (avertismentul, amenda, confiscarea etc.); c) sancțiuni administrativ-patrimoniale (obligarea la repararea prejudiciului produs printr-o daună materială sau morală); d) măsuri tehnico-administrative de constrângere: de protecție a unor interese personale sau publice, de prevenție sau de combatere a unor fapte antisociale (de exemplu reținerea unei persoane, reținerea permisului de conducere, stocarea unor bunuri, obligarea la tratament medical etc.); e) măsuri de executare silită, adică de înfrângere a unei rezistențe fizice (diferite acțiuni în forță ale poliției, imobilizarea unei persoane, demolarea sau desființarea unor construcții etc.); f) măsuri cu privire la actele juridice (anulări, suspendări, căi de atac etc.).

§ 8. Clasificarea normelor de drept administrativ

223. Normele de drept administrativ, cum s-a arătat mai sus, sunt cuprinse în cele mai diferite acte juridice normative, ceea ce înseamnă că ele pot îmbrăca cele mai variate forme. Tocmai de aceea, în lucrările de drept administrativ, constant se atrage atenția asupra distincției care trebuie realizată între **normele de drept administrativ** și **actele administrative normative**[4]. Este adevărat, foarte multe norme de drept administrativ îmbracă forma actelor administrative cu caracter normativ, deci actele care emană de la organele administrației publice, dar acestea nu epuizează sfera actelor juridice în care sunt cuprinse norme de drept administrativ.

---

[1] *N. Popa*, op. cit., p. 103.

[2] Idem, p. 104.

[3] *I. Muraru*, loc. cit.

[4] Vezi, cu titlu de exemplu, *R. Ionescu*, op. cit., p. 26; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 20.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ poate să cuprindă şi alte norme juridice decât administrative, cum ar fi: norme de drept civil, de drept al muncii etc. Tocmai de aceea, cercetarea normelor de drept administrativ nu se poate face decât în strânsa corelaţie cu formele juridice pe care acestea le îmbracă, adică cu izvoarele dreptului administrativ.

224. În literatura de specialitate anterioară lui Decembrie 1989, cu deosebire în cursurile universitare, s-au propus mai multe criterii pentru clasificarea normelor de drept administrativ: unii autori au propus criteriul sectorului de activitate, alţii au propus criteriul ramurii şi domeniului activităţii executive, iar într-o a treia opinie s-a propus criteriul obiectului de reglementare, respectiv al sferei de cuprindere. Astfel, Prof. Romulus Ionescu, în baza primului criteriu, identifica următoarele patru categorii: a) norme care reglementează înfiinţarea, organizarea şi desfiinţarea organului administraţiei de stat; b) norme care reglementează competenţa organelor administraţiei de stat („în această categorie intră toate normele juridice care prevăd atribuţiile acestor organe şi unele norme privind răspunderea lor, precum şi unele norme juridice ce prevăd responsabilitatea funcţionarilor ce compun organele statului"); c) norme care reglementează procedura activităţii organelor administraţiei de stat; d) norme care reglementează drepturile şi obligaţiile persoanelor fizice sau organelor obşteşti în raporturile lor de drept administrativ cu organele administraţiei de stat.[1)]

Pe baza celui de-al doilea criteriu, identic pe fond cu primul, Prof. Ilie Iovănaş identifica tot patru categorii, grupând, însă, şi pe bună dreptate, primele două categorii din clasificarea anterioară într-una singură şi propunând, în plus, o grupă de norme care reglementează răspunderea administrativă a persoanelor fizice şi juridice.[2)]

225. Profesoara Valentina Gilescu, după obiectul de reglementare, identifică următoarele trei categorii: a) norme organice; b) norme de drept material; c) norme de drept procedural, iar după sfera de cuprindere, alte trei categorii: a) norme generale; b) norme speciale; c) norme excepţionale.[3)]

În prima ediţie a tratatului, ne-am exprimat părerea, în sensul existentei unui raport de complementaritate între clasificările propuse, mai ales între a doua şi a treia.

Cum, între timp, au apărut şi alte lucrări, se impune a constata dacă au apărut şi alte puncte de vedere. Cel «mai elaborat» punct de vedere în această privinţă ne apare în lucrarea lui Valentin I. Prisăcaru, unde, fără alte comentarii, este preluată teza Prof. Valentina Gilescu, citată mai sus. Astfel, evitând să indice sursa chiar la pagină, cum s-ar fi cuvenit într-o lucrare cu pretenţie de tratat, autorul se opreşte la două criterii: a) obiectul reglementării şi b) sfera de reglementare a normelor, ajungând la aceleaşi categorii: norme organice, norme de drept material, norme de drept procesual - după primul criteriu, respectiv, norme generale, norme speciale, norme excepţionale – după cel de-al doilea criteriu.[4)]

De vreme ce clasificarea Prof. Valentina Gilescu, exprimată încă în 1974, a devenit fondul comun de idei, se cuvine a menţiona că sintagma «norme organice», faţă de dispoziţiile

---

[1)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 27.

[2)] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 19.

[3)] *Valentina Gilescu*, Drept administrativ op. cit., (1986) p. 164.

[4)] *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 38-39. Acest punct de vedere este preluat, de asemenea, fără a se cita sursa iniţială, şi de către *M. Preda* (Curs de drept administrativ. Partea generala, 1995, op. cit., p. 28).

Constituției, a dobândit un sens pur convențional, prin această sintagmă urmând să evocăm tot ceea ce vizează organizarea și funcționarea instituțiilor politico-administrative, indiferent dacă sunt norme (legi) organice sau norme (legi) ordinare, în sensul art. 73 din Constituție. Majoritatea acestor norme de drept administrativ sunt legi organice, dar foarte multe sunt legi ordinare [de exemplu normele privind înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor, art. 117 alin. (1) din Constituție], cum foarte multe sunt norme edictate chiar de administrație, începând cu Guvernul și ministerele [art. 117 alin. (2) din Constituție] și terminând cu consiliile locale, care pot înființa instituții sau regii autonome de interes local.

226. Prin urmare, achiesând la aceste criterii, față de modul în care am definit obiectul dreptului administrativ, trebuie să mai adăugăm și criteriul funcției dreptului administrativ, care se realizează prin norma respectivă. Astfel, normele de drept administrativ ne apar ca: a) norme organice, cu toate nuanțările precizate anterior; b) norme de structurare în sistem a altor categorii de norme juridice; c) norme de garantare a aplicării altor categorii de norme juridice, inclusiv prin măsuri de constrângere administrativă; d) norme de apărare a valorilor sociale cu caracter generic (dar neesențiale) pentru societate - normele contravenționale și e) norme de contencios administrativ.

Necesitatea cunoașterii tuturor categoriilor de norme de drept administrativ, evocate în clasificările de mai sus, decurge din faptul că, atunci când există mai multe norme juridice care reglementează aceleași relații sociale, va trebui să se facă o operație de analiză a criteriilor ce fundamentează aplicarea unei norme înaintea celeilalte. Este clar că ori de câte ori din actul normativ în care este cuprinsă norma se desprinde sensul normelor dreptului administrativ de norme care guvernează. Ele se vor aplica înaintea altor categorii de norme ce vizează aceeași materie; mai exact, normele de altă natură, de drept civil, de dreptul muncii etc., vor fi subordonate, prin efectele lor, sensului trasat prin normele dreptului administrativ.

De asemenea, norma specială se aplică față de norma generală, iar norma de excepție (care se referă la situații ce se ivesc în mod excepțional, cu totul deosebite, ieșite din comun) se va aplica și față de norma generală și față de norma specială.

Operația de analiză a sensului normei, pentru a delimita prioritățile și, implicit, obligațiile ce revin pentru aplicarea ei, este deosebit de importantă, mai ales atunci când norme relativ identice prevăd atribuții pentru organe diferite ale administrației publice.

§ 9. Necesitatea codificării normelor de drept administrativ

227. Elaborarea de coduri este o operă de mare importanță în evoluția dreptului, a culturii și civilizației unui popor, în general. De acest adevăr se pare ca a fost conștient și Napoleon, care, la Sf. Elena, cum aflăm din *Memorialul lui Las Cases*, a apreciat Codul său civil drept realizarea sa cea mai importantă, ce va rămâne, cu siguranță, peste generațiile viitoare. Istoria a confirmat, din plin, acest lucru, cea mai bună dovadă - menținerea în vigoare și la ora actuală a Codului Napoleon.

Cât privește dreptul public, codificarea a fost ridicată la un nivel comparabil cu cel al civilului în epoca modernă; pe fondul aplicării celor două categorii fundamentale: *nulla poena sine lege* și *nullum crimen sine lege*, numai în ramura dreptului penal. În legătură cu dreptul administrativ, cum s-a arătat deja, s-a conturat teza imposibilității obiective a codificării.

Puterea executivă, se pretindea (inclusiv de către autori români din perioada interbelică), are sarcini foarte variate şi complexe, motiv pentru care dreptul administrativ este într-o permanentă perfecţionare, fiind „numai perfectibil dar nu poate fi niciodată perfect".

Tot din această cauză, dreptul administrativ, relativ vorbind, nu poate fi codificat ca celelalte ramuri ale dreptului, căci orice încercare de codificare ar risca să devină, în curând, nefolositoare. În adevăr, un cod administrativ nu ar fi niciodată la curent cu legislaţia în vigoare din cauza modificărilor sau reînnoirilor prea dese şi prea repezi ale legilor ce o alcătuiesc.[1)]

228. O atare teza, deşi reluată de autorii actuali, ni se pare că nu mai poate fi privită atât de categoric. O administraţie publică modernă, civilizată, într-un stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic sunt valori supreme, fiind garantate [art. 1 alin. (3) din Constituţie], nu poate fi decât o administraţie transparentă, iar transparenţa nu este de conceput fără norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea. Statul de drept nu înseamnă pluralitate de proceduri administrative, dimpotrivă, reguli pe cât posibil identice şi când este vorba de „colectorul de taxe" şi când este vorba de Guvern, ca să preluăm o formulare din lucrările lui Dicey.

229. La noi, până în 1989 se poate vorbi despre un adevărat paradox, teoreticienii dreptului administrativ constant au reţinut atenţia guvernanţilor asupra necesităţii codificării [2)], iar practica legiferării s-a îndepărtat cât mai mult de această idee.

Unii autori, spre a facilita procesul de codificare, au emis şi teza codificării pe etape. Într-o primă etapă, ar trebui adoptate coduri sau statute pe principalele instituţii (domenii): organizare (o lege generală de organizare a ministerelor); procedura necontencioasă (un cod); contravenţii (cod); funcţia publică (statut) etc., iar în etapa a doua să fie adoptat Codul administrativ.

După 1989 au intervenit alte urgenţe: legislaţia economică de trecere la economia de piaţă, Constituţia, legile electorale, modificările Codului penal şi de procedură penală etc., încât problema codificării normelor de drept administrativ, obiectiv, nu s-a mai putut pune cu aceeaşi acuitate. De aici nu trebuie înţeles că nu au existat nici un fel de preocupări, dimpotrivă, se poate spune că, într-un anume fel, s-a trecut la realizarea „primei etape", dacă ne referim la faptul că s-a adoptat o lege de organizare şi funcţionare a Guvernului şi a ministerelor, s-a adoptat Statutul funcţionarului public, s-a adoptat o lege a proprietăţii publice şi alta cu privire la concesiuni etc.

[1)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1929, p. 18, unde se mai menţionează (nota nr. 2, subsol) că Legea din 28 martie 1908 a înfiinţat pe lângă Ministerul de Interne - Consiliul administrativ permanent, ce, între altele, a avut şi sarcina de a elabora un Cod administrativ, sarcină pe care Consiliul nu şi-a îndeplinit-o niciodată.

[2)] Reţinem cu titlu de exemplu: *M. Anghene*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în R.R.D., nr. 1/1973, p. 60 şi urm.; *V. Gilescu*, op. cit., 1974, p. 30-33; *I. Alexandru*, Un punct de vedere în conturarea unei concepţii privind elaborarea codului administrativ, în R.R.D., nr. 9/1976, p. 13 şi urm.; *Al. Negoiţă*, Consideraţii privind elaborarea codului administrativ, în A.U.B., 1977, p. 21 şi urm.; *N. Cicu*, Importanţa elaborării unui cod de procedură administrativă, în S.C.J., nr. 1/1986; *A. Iorgovan*, Drept administrativ, op. cit., p. 306-308.

230. În ceea ce ne privește, fără a fi adeptul etapizării preconizate, suntem, categoric, în continuare, pentru un Cod de procedură administrativă necontencioasă, urmând să se pună problema, ulterior, a unui Cod administrativ.[1)]

Este în afară de orice îndoială că problema codificării, fie și numai a procedurii administrative necontencioase, în România nu poate fi analizată teoretic și reglementată de către Parlament decât în contextul provocărilor dreptului comunitar, în special a Tratatului Constituțional al Uniunii Europene, asupra dreptului intern[2)].

§ 10. Raporturile de drept administrativ

10.1. Noțiunea de raport de drept administrativ (fundamente, definiție)

231. Rezultatul acțiunii normelor de drept administrativ în relațiile sociale îl constituie raporturile de drept administrativ, care apar, așadar, ca o categorie distinctă de raporturi juridice. În cea mai simplă definiție, raporturile juridice sunt înțelese ca fiind relațiile sociale ce au căzut sub incidența normelor juridice (reglementate de normele juridice). De aici rezultă că nu orice relație socială este reglementată de norme juridice și că nu poate fi conceput un raport juridic în absența normelor juridice.

Știința dreptului, în legătură cu anumite aspecte ale teoriei raporturilor juridice (subiecte, conținut, obiect etc.), a elaborat construcții ce s-au impus, de-a lungul timpului, ca veritabile constante.

În schimb, în legătură cu problema premiselor, a izvorului pur și simplu al raportului juridic sunt conturate cel puțin două puncte de vedere, atât în rândul specialiștilor în teoria generală a statului și dreptului, cât și în rândul specialiștilor în științele juridice de ramură.

232. Potrivit unei concepții (concepție majoritară), raportul juridic concret (drepturile și obligațiile subiectelor) se poate stabili numai în urma intervenției unui fapt juridic (un eveniment sau o acțiune umană, de existența căreia legea leagă producerea anumitor efecte juridice).[3)]

În alta teorie, se susține (îndeosebi de specialiști în dreptul penal și dreptul administrativ) că raportul juridic (mai exact anumite raporturi juridice) se poate naște direct din norma juridică. Pe această linie de idei, în lucrările de drept penal, atât din perioada interbelică[4)], cât

---

[1)] Vezi, cu privire la preocupările de codificare a normelor de drept administrativ în Franța, *J. Rivero*, op. cit., p. 64. Este de menționat că în Programul legislativ al Cabinetului Năstase era prevăzut și Codul de procedură administrativă, fiind deja elaborate unele teze de către un colectiv coordonat de Prof. I. Santai, care a beneficiat și de o importantă consultanță din Occident. Aceste teze s-au transformat într-un proiect, care este publicat în R.D.P. nr. 4/2004 (p. 25-55), urmând ca revista să rețină observațiile celor interesați.

[2)] Datorită faptului că procesul de ratificare a Tratatului Constituțional al Uniunii Europene nu este finalizat, fiind, la data Sesiunii științifice anuale a Institutului de științe administrative „Paul Negulescu" (20-21 mai 2005), incertitudini cu privire la rezultatele referendumului din Franța, prin rezoluția Sesiunii, s-a decis organizarea, la 17 septembrie 2005, a unei sesiuni științifice speciale pentru clarificarea aspectelor codificării normelor de procedură administrativă și definitivarea proiectului.

[3)] Vezi, cu titlu de exemplu, *N. Popa*, op. cit., p. 182-183.

[4)] *V. Dongoroz*, Drept penal. Partea generală, București, 1939, p. 99.

şi din perioada actuală[1)], s-a fundamentat teoria raporturilor „de conformare" (sau de cooperare). Numai dacă se încalcă dispoziţiile normei juridice, fie ea prohibitivă sau onerativă, se afirmă de aceşti autori, realizarea dreptului are loc prin constrângere, în cadrul unui raport „de conflict" (de contradicţie).

Acest punct de vedere, la care ne raliem, a fost susţinut şi de unii autori de drept administrativ, în special de Prof. Ilie Iovănaş, în teza sa de doctorat din 1968 şi în cursul din 1977.[2)]

233. Spre deosebire, însă, de dreptul penal, ale cărui norme au o structura logico-juridică dihotomică (dispoziţie şi sancţiune), în dreptul administrativ, ce conţine norme cu structura trihotomică (ipoteză, dispoziţie, sancţiune), teza raporturilor de conformare şi conflict nu poate fi extinsă la sfera tuturor relaţiilor sociale care cad sub incidenţa normelor sale. Ea poate fi susţinută numai cu privire la anumite categorii de norme administrative, în primul rând, cu privire la normele contravenţionale. Aşa de exemplu, dreptul unui agent de circulaţie care, în calitate de agent al autorităţii publice, pretinde unui conducător auto să oprească la semnalul său regulamentar, trebuie să admitem că este un element al conţinutului unui raport de drept administrativ concret. În acest raport, unul dintre subiecte este organul de poliţie competent a aplica dispoziţiile legale în domeniul circulaţiei pe drumurile publice, reprezentat prin agentul de circulaţie, iar celălalt subiect este conducătorul auto. Dacă conducătorul auto nu se conformează, el îşi încalcă obligaţiile din raportul juridic de conformare, ceea ce echivalează cu naşterea unui raport juridic administrativ de natură conflictuală.

234. Reţinem că şi alţi autori de drept administrativ, fără a vorbi despre raporturi juridice de conformare şi, respectiv, de conflict, admit naşterea raportului de drept administrativ direct din norma juridică. Astfel, Prof. Romulus Ionescu defineşte raporturile de drept administrativ ca fiind „acele raporturi juridice care se nasc prin reglementarea de către normele juridice, direct sau indirect, adică prin fapta juridică săvârşită în executarea acestora, a raporturilor sociale care formează obiectul administraţiei de stat realizată de către organele administrative ale statului.[3)]

În concluzie, ţinând seama de această definiţie, precum şi de aspectele precizate cu privire la obiectul dreptului administrativ, vom spune că raporturile de drept administrativ sunt tocmai relaţiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenţia unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ.

[1)] *C. Bulai*, Drept penal. Partea generală. Partea introductivă, vol. I, T.U.B., 1979, p. 114; *C. Bulai*, Unele probleme teoretice privind cunoaşterea legii penale ca mijloc de prevenire a infracţiunilor, în S.C.J., nr. 3/1978, p. 228 şi urm.; *C. Bulai*, Drept penal român. Partea generală, vol. I, Casa de Editura şi Presă Şansa SRL, Bucureşti, 1992, p. 45-46. Menţionăm că teza „raporturilor de conformare" este susţinută şi de Şcoala de teoria dreptului de la Cluj-Napoca, în frunte cu fondatorul acesteia, Prof. Gheorghe Boboş, cum a reieşit şi din lucrările Simpozionului naţional organizat la Universitatea „Dimitrie Cantemir" la 6-7 mai 2005 (vezi, în acest sens, *Gh. Boboş*, Raporturile juridice de conformare şi raporturile juridice de aplicare a dreptului, Revista „FIAT JUSTIŢIA" nr. 1/2003, p. 21-29).

[2)] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 331. Este de menţionat că teza raporturilor juridice de constrângere a fost fundamentată în literatura noastră îndeosebi de Prof. *Gh. Gilescu* (Importanţa studierii structurii normelor juridice pentru analiza acţiunii lor asupra relaţiilor sociale, în A.U.B., nr. 13-14/1960, p. 7-23).

[3)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 27-28.

10.2. Clasificarea raporturilor de drept administrativ

235. Literatura din perioada interbelică nu a pus accent pe clasificarea raporturilor de drept administrativ, ci pe analiza „subiectelor administrative de drepturi" (P. Negulescu), sau „a persoanelor morale de drept public", în timp ce literatura postbelică a acordat o importanță deosebită clasificării, fiind exprimate de-a lungul anilor mai multe opinii. Succesiunea acestor opinii marchează tocmai elementele de forță ale evoluției, după război, a științei dreptului administrativ. Astfel, în primele lucrări din această perioadă s-a fundamentat teza după care raporturile de drept administrativ îmbracă o singură formă - raporturi de subordonare, organele administrației de stat fiind subiectul supraordonat al raportului.[1)]

La începutul deceniului al optulea (anii 1973-1974), se formulează teza pluralității de forme ale raporturilor de drept administrativ, susținându-se, într-o opinie, existența a trei categorii de raporturi de drept administrativ: a) de subordonare; b) de participare și c) de colaborare[2)], iar într-o altă opinie, existența a numai două categorii: a) de subordonare și b) de colaborare.[3)]

236. După părerea noastră, categoria raporturilor de participare nu este o categorie de sine stătătoare; ar putea fi vorba tot despre raporturi de colaborare, evident, pentru alte situații decât cele la care ne referim mai jos. În orice caz, nici argumentele aduse în sprijinul acestei categorii înainte de 1989 și nici cele aduse în prezent, avându-se în vedere noile fundamente constituționale ale dreptului administrativ, nu sunt convingătoare. Astfel, în literatura anterioară s-a susținut ca în raporturile de participare subiectele de drept acționează potrivit normelor de drept administrativ la exercitarea unei activități de conducere în organele administrației de stat (de exemplu directorul unei întreprinderi, care participă ca membru în Consiliul de conducere al ministerului, față de care este subordonată întreprinderea respectivă; unii funcționari inferiori dintr-un organ al administrației de stat, care participă alături de superiorii lor „la exercitarea unei competențe privind conducerea organului administrației de stat din care fac parte)".[4)] Se observă, cât se poate de clar, că s-a încercat o explicație tehnico-juridică a unui fenomen politic la modă atunci - munca și conducerea colectivă.

237. În literatura actuală se susține că, în cadrul „raporturilor de participare, subiecții participă la exercitarea unor atribuții pe care le dă în competența unui organ colegial față de care subiecții pot fi în raporturi de subordonare".[5)] Lumina vine din exemple: participarea miniștrilor la ședințele Guvernului sau a decanilor la ședințele senatelor universităților.[6)]

[1)] Această concepție a fost susținută de R. Ionescu și în ultima ediție a cursului de drept administrativ (1970), cât și de I. Iovănaș în ultima ediție a cursului său dinainte de 1989 (1977), devenind un fel de criteriu fundamental, de referință pentru specialiștii din alte ramuri ale dreptului în operațiunea de stabilire a interrelațiilor ramurilor respective cu dreptul administrativ.

[2)] Este punctul de vedere exprimat de Al. Negoiță pentru prima dată într-un curs din 1973 și reluat în edițiile ulterioare (*A. Negoiță*, op. cit., p. 65), punct de vedere îmbrățișat după Decembrie 1989 și de alți autori (*M. Preda, C. Voinescu*, op. cit., p. 39).

[3)] *Valentina Gilescu*, op. cit., p. 62.

[4)] *Al. Negoiță*, Drept administrativ și știința administrației (1991), p. 69. Este de menționat că și în ultima ediție a cursului (1993) autorul vorbește, în continuare, de trei categorii de raporturi de drept administrativ: a) de subordonare, b) de utilizare a serviciilor publice și c) de colaborare și participare a unor persoane fizice și juridice la realizarea sarcinilor ce revin administrației publice (p. 40-44).

[5)] *M. Preda, C. Voinescu*, op. cit., p. 39.

[6)] Idem.

Fără alte detalii, miniștrii nu participă la ședințele Guvernului ca subiecte de drept distincte de acesta, ci ca membri ai Guvernului, art. 102 alin. (3) din Constituție fiind cât se poate de clar în acest sens: „Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică". Dacă miniștrii sunt subiecte de drept administrativ, admițând teza autorilor citați, se pune întrebarea: cine este celălalt subiect de drept administrativ spre a se naște raportul de participare? Constatăm cu ușurință că acest subiect nu există, nu poate fi primul-ministru, deoarece și el face parte din Guvern. La fel și decanii participă la lucrările senatelor universităților pentru că sunt membri de drept ai acestora. Dacă decanul nu ar fi membru al senatului universității și norma de drept administrativ ar reglementa obligația participării la ședințele senatului, atunci am fi în prezența unui raport administrativ clasic de colaborare.

238. În **raporturile de subordonare**, subiectul supraordonat este purtătorul autorității publice, care, fie în baza autorității ierarhice, fie a prerogativelor de putere, pentru realizarea interesului public, dispune cu privire la comportamentul celuilalt subiect. Aceste raporturi apar între o autoritate a administrației publice, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte (o altă autoritate publică, o persoană juridică civilă, o persoana fizică).

Este posibil, însă, ca subiect supraordonat să fie și o persoană privată, dacă a fost autorizată de lege sau, după caz, de o autoritate a administrației publice să desfășoare activități în regim de putere publică. Este problema stabilimentelor de utilitate publică, la care se referea doctrina și legislația interbelică.

239. În **raporturile de colaborare**, subiectele participante sunt pe picior de egalitate, chiar dacă unul este obligatoriu autoritate a administrației publice. Raporturile de colaborare apar, de regulă, între două autorități ale administrației publice, care acționează împreună, exercitându-și fiecare competența, pentru aplicarea legii. Ele pot să apară și între o autoritate a administrației publice și o altă autoritate publică, atunci când legea le obligă să acționeze de comun acord pentru realizarea unei sarcini care revine administrației publice (de exemplu prezența judecătorilor în Comisia de pe lângă Ministerul Justiției în materie de cetățenie sau în birourile electorale etc.), respectiv între o autoritate a administrației publice și o persoană juridică civilă sau o persoană fizică, atunci când acestea din urma sunt atrase la prestarea unor servicii publice.

Cât privește interrelațiile raporturilor de subordonare, respectiv de natura conflictuală, reținem următoarele reguli:

a) un raport de conformare poate fi atât un raport de colaborare, cât și un raport de subordonare;

b) un raport de natură conflictuală este întotdeauna un raport de subordonare;

c) realizarea unui raport conflictual poate reclama și un raport administrativ de colaborare, în care ipoteza raportul administrativ de colaborare ni se înfățișează ca un mijloc juridic de garantare a realizării drepturilor și obligațiilor organului de stat ca subiect supraordonat în raportul conflictual.

10.3. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ

240. Opiniile înfățișate cu privire la noțiunea și, respectiv, clasificarea raporturilor de drept administrativ conțin și orientări teoretice diferite cu privire la trăsăturile acestora.[1)]

Se constată, din enumerarea principalelor opinii exprimate în literatura de specialitate, că nici autorii care au admis existența unor raporturi de subordonare, respectiv de colaborare, nu au formulat trăsături generale (care să se regăsească în ambele categorii) și, respectiv, trăsături specifice (unei categorii sau alteia).

241. De vreme ce am identificat existența a două categorii de raporturi de drept administrativ, ni se pare firesc ca, mai întâi, să formulăm trăsăturile lor generale, prin care se particularizează raporturile de drept administrativ, ca specie a raporturilor juridice. Se subînțelege că modul de formulare a acestor trăsături trebuie să fie o urmare firească (o dezvoltare logica) a concepției înfățișate cu privire la obiectul dreptului administrativ. În consecință, reținem următoarele două trăsături:

1) unul dintre subiecte este, în mod obligatoriu, un purtător al autorității publice; de regulă, un organ al administrației publice (poate fi însă și o altă autoritate de stat sau, excepțional, o structură nestatală, autorizată să presteze un serviciu public, alături sau în locul unei autorități a administrației publice);

2) sunt raporturi de putere, care apar în sfera relațiilor sociale, reglementate de normele dreptului administrativ.

Prima trăsătură urmărește să individualizeze raporturile de drept administrativ de raporturile de „drept privat" în care apar ca subiecte organele administrației publice, alte organe de stat sau, după caz, structuri nestatale. Cu alte cuvinte, această trăsătură evocă, reluând o terminologie tradițională, faptul că unul dintre subiecte este persoană morală (juridică) de drept public. În dreptul administrativ din perioada interbelică se considera că persoanele juridice de drept public „au ca obiect girarea unui serviciu public și urmăresc satisfacerea unui interes general"[2)], ele fiind, în consecință, înființate de puterea publică. De regulă, în sfera persoanelor de drept public erau incluse statul, județul, comuna și stabilimentele publice. Dar foarte multe discuții s-au purtat, cum se poartă și în prezent în doctrina occidentală[3)],

---

[1)] Astfel, Prof. R. Ionescu reține următoarele patru trăsături: 1) au același obiect cu administrația de stat; 2) cu necesitate, unul dintre subiecte e organ al administrației de stat; 3) se nasc în general pe baza unei manifestări unilaterale de voință ce emană de la un organ al administrației de stat; 4) naşterea și realizarea lor în concret constituie o obligație chiar și pentru organul administrației de stat (*R. Ionescu* op. cit., p. 28-31); Prof. Ilie Iovănaș reține, la rândul său, următoarele trăsături: 1) se nasc în cadrul și în vederea realizării activității executive; 2) sunt raporturi de putere (organul supraordonat acționează în calitate de subiect învestit cu atribuții de stat). În legătură cu subiectul supraordonat, autorul arată că acela poate fi un organ al administrației de stat, un organ judecătoresc sau de procuratură în măsura în care desfășoară o activitate executivă, o organizație obștească în măsura în care îndeplinește atribuții executive de stat. Se susține, totodată, că subiectul activ (de regulă, organ al administrației de stat) acționează prin organul său colegial sau unipersonal de conducere ori prin diferiți lucrători, iar legitimarea acțiunii acestuia o reprezintă competența (*I. Iovănaș*, p. 24-27); Valentina Gilescu, la rândul ei, reține următoarele trei trăsături: 1) se nasc, se modifică, se sting în administrația de stat; 2) se bazează pe subordonare și nu pe principiul autonomiei părților, ca în dreptul civil; 3) unul dintre subiecte este obligatoriu un organ al administrației de stat (*Valentina Gilescu*, op. cit., p. 67-75).

[2)] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 103.

[3)] *J. Rivero*, op. cit., p. 579.

pentru includerea în această sfera şi a „stabilimentelor de utilitate publică", adică a structurilor private cărora li s-a recunoscut dreptul de a presta un serviciu public cu aceleaşi efecte ca şi cum el ar fi prestat de către o autoritate a administraţiei publice.

Faţă de terminologia şi concepţia Constituţiei noastre, precum şi faţă de fondul comun de idei din teoria actuală a persoanei juridice şi convenind că prin noţiunea de stabiliment public evocăm o întreprindere publică (de exemplu o regie autonomă), vom putea spune că unul dintre subiectele raporturilor de drept administrativ trebuie să fie obligatoriu: statul, reprezentat printr-un organ de stat; o autoritate a administraţiei publice; o unitate administrativ-teritorială, reprezentată printr-o autoritate a administraţiei publice locale; un stabiliment public sau un stabiliment de utilitate publică. Sunt aspecte asupra cărora vom reveni în partea consacrată organizării administraţiei publice.

Prin cea de-a doua trăsătură generală, delimităm raporturile de drept administrativ de celelalte raporturi de drept public (de drept constituţional, de drept penal etc.).

242. Raporturile de subordonare mai au următoarele trăsături specifice: 1) sunt raporturi de subordonare a unui subiect faţă de celălalt; mai exact, subiectul care este purtător al autorităţii publice are o poziţie supraordonată; 2) naşterea şi realizarea lor sunt determinate fie de voinţa legiuitorului, fie de voinţa unilaterală a subiectului supraordonat; 3) realizarea lor constituie o obligaţie juridică pentru organul supraordonat.

243. Raporturile de colaborare, la rândul lor, în mod simetric mai au următoarele trăsături specifice: 1) sunt raporturi în care subiectul purtător al autorităţii publice colaborează de pe o poziţie egală, în spiritul dispoziţiilor legale, cu celălalt subiect al raportului administrativ (care poate fi sau nu purtător al autorităţii publice), la realizarea sarcinilor administraţiei de stat dintr-un anumit domeniu de activitate sau, după caz, la adoptarea unei decizii administrative; 2) naşterea şi realizarea lor concretă e determinată de manifestarea voinţei ambelor subiecte; 3) condiţiile manifestării voinţei ambelor subiecte sunt prevăzute expres de lege.[1)]

[1)] A se vedea, asupra teoriei şi trăsăturilor raporturilor administrative, şi lucrarea Prof. Rodica Narcisa Petrescu, unde, într-o notă metodologică tradiţională, sub titlul „Elementele raportului juridic administrativ" se cercetează: 1) subiectele; 2) conţinutul; 3) obiectul (*Rodica Narcisa Petrescu* Drept administrativ, vol. I, 1994, p. 23-28).

Titlul III
Cercetarea ştiinţifică a administraţiei publice

Capitolul I
Doctrina administrativă comparată. Scurt istoric şi orientări actuale

§ 1. Consideraţii generale, direcţii de cercetare a administraţiei publice

244. Adevărata cunoaştere ştiinţifică a fenomenului administrativ se conturează abia în secolul al XIX-lea, o dată cu apariţia ştiinţei administraţiei şi, respectiv, a ştiinţei dreptului administrativ, deşi construcţii teoretice pasagere existau încă din antichitate.[1)]

Apariţia ştiinţei administraţiei a ridicat încă de la început o serie de probleme cu privire la autonomia sa, la natura şi metodele sale şi, în acest context, cu privire la delimitarea sa faţă de ştiinţa dreptului administrativ. Problema raportului dintre ştiinţa administraţiei şi ştiinţa dreptului administrativ nu este nouă, deşi ea se pune cu deosebită acuitate, în ultima vreme.[2)]

245. Într-adevăr, dacă aruncăm o privire oricât de rapidă asupra evoluţiei doctrinei administrative din secolul al XIX-lea sau al XX-lea, în Franţa, Germania, Italia, S.U.A. sau în ţara noastră, vom constata o permanentă preocupare pe linia delimitării autonomiei ştiinţei administraţiei, a raporturilor sale cu ştiinţă dreptului administrativ. Istoric, se poate spune că cercetările de genul „ştiinţa administraţiei" sunt anterioare celor de genul „ştiinţa dreptului aplicabil administraţiei"; literatura de specialitate, în general, admite ideea după care originea ştiinţei administraţiei, cel puţin în Europa occidentală, se află în ştiinţele camerale (sau cameralistice) din secolul al XVIII-lea.

Ca atare, o incursiune în istoria ştiinţei administraţiei o considerăm necesară nu numai pentru înţelegerea concepţiilor actuale cu privire la obiectul şi natura acesteia, ci şi pentru explicarea raportului dintre această ştiinţă şi ştiinţele juridice, în particular ştiinţa dreptului administrativ.

Literatura de specialitate ne oferă mai multe modalităţi cu privire la abordarea istoricului acestei ştiinţe; aşa, de exemplu, unii autori, inclusiv de manuale universitare, se rezumă pur şi simplu la o prezentare cronologică a diferitelor opinii, făcând abstracţie de natura acestora, de locul şi împrejurările emiterii lor. Alţii, dimpotrivă, se ocupă de evoluţia unor curente dominante ale ştiinţei administraţiei, făcând abstracţie de perioada în care s-au emis părerile

---

[1)] *Eduard Gibbon*, Istoria declinului şi a prăbuşirii imperiului roman, vol. I, Ed. Minerva, Bucureşti, 1976, p. 60, *M.T. Oroveanu*, Organizare şi metode în administraţia de stat, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978, p. 111. Vezi pe această temă şi *A. Iorgovan*, Drept administrativ op. cit., (1983), p. 12, precum şi *Dana Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 80-88.

[2)] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 31.

respective (în parte nu se analizează nici specificul naţional al diferitelor curente de gândire). Un alt grup de autori face o prezentare structurată pe anumite perioade istorice a evoluţiei, căutând să surprindă elementele caracteristice perioadei respective fără a insista în cadrul aceleiaşi perioade asupra nuanţelor din doctrinele naţionale.

Această din urma orientare metodologică este promovată şi în cursul Prof. Ilie Iovănaş, unde constatăm o prezentare sintetică a ştiinţei administraţiei până la cel de-al doilea război mondial[1)], ceea ce reprezintă foarte puţin în raport cu bogăţia ideilor existente în diferite ţări, fie în perioada interbelică, fie după cel de-al doilea război mondial.

246. În ceea ce ne priveşte, vom încerca să surprindem elementele dominante ale gândirii administrative dintr-o perioadă istorică sau alta, într-o manieră implicită, anume prin prezentarea evoluţiei concepţiilor în ţările cu tradiţie în acest domeniu, inclusiv în ţara noastră.

Direcţiile de cercetare cu privire la obiectul şi natura ştiinţei administraţiei sunt foarte variate, ele merg de la exacerbarea rolului acesteia şi considerarea ei ca o filozofie a administraţiei până la negarea totală a existenţei acestei ştiinţe.

Astfel, de-a lungul timpului, ştiinţa administraţiei a fost considerată ca fiind o ştiinţă socială, o ştiinţă economică, o ştiinţă politică, o ştiinţă de gradul al II-lea, o introducere la ştiinţa dreptului administrativ, o ştiinţă tehnică, o ramură a ştiinţei conducerii etc.[2)]

Important este de subliniat şi varietatea de opinii cu privire la denumirea acesteia, avem aici în vedere nu numai diferenţele inerente ale expresiei „ştiinţa administraţiei" într-o limbă sau alta, ci orientările terminologico-conceptuale în cadrul aceleiaşi doctrine naţionale. Expresia cea mai frecvent folosită în literatura franceză (deci şi în limba franceză), de exemplu, este de

---

[1)] Idem, p. 32 şi urm. Dacă ne raportăm la lucrările apărute după Decembrie 1989 şi facem abstracţie de cursul lui Al. Negoiţă, care nu aduce nimic nou, vom constata că autorii se limitează la prezentarea sintetică a raportului dintre dreptul administrativ şi ştiinţa administraţiei, renunţând la considerente de ordin istoric sau de doctrină comparată (*V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 27-28; *I. Alexandru ş.a.*, Drept administrativ. Curs universitar, Ed. Economică, Bucureşti, 2003, p. 29-34; *A. Trăilescu*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. XXI-XXII; *I. Santai*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, ediţie revizuită pentru uzul studenţilor, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2004, p. 13-20) Această schimbare de optică se explică, în primul rând, prin faptul că în programele facultăţilor de drept s-a revenit la cursul de drept administrativ tradiţional, iar cursul de Ştiinţa administraţiei a devenit un curs separat (fie opţional, fie facultativ). Pe de altă parte, începând cu H.G. nr. 183/1991 s-au pus bazele unui învăţământ universitar şi post-universitar de „studii administrative". O dată cu anul universitar 1995-1996 a fost instituit un nou profil în învăţământul superior: „Ştiinţe administrative", independent de profilul „Ştiinţe juridice", probleme la care vom reveni.

[2)] O foarte importantă sinteză cu privire la studiile de ştiinţa administraţiei se află în lucrarea lui *A. Molitor*, Les sciences sociales dans l'enseignement superieur, Administration publique, Paris UNESCO, 1958. O sinteză este realizată şi într-o lucrare românească, Introducere în ştiinţa administraţiei (autor I.S. Toma), publicată sub egida Institutului de Ştiinţe Administrative al României, în 1947 (Editura Standard Grafică, p. 33-37), lucrare reeditată în 1975 dar cu alt autor pe copertă (M.T. Oroveanu), fapt pe care l-am calificat în ediţiile anterioare ca pe un grosolan plagiat (*A. Iorgovan*, Tratat, op.cit., vol. I, 2001, nota 2, p. 149). Vezi, pentru literatura mai recentă, *J.Chevallier*, Science administrative, 3ème éd., P.U.F., Paris, 2002; Ch. Debbach, Science administrative, Dalloz, Paris, 2002. Menţionăm că în redactarea acestei părţi am avut în vedere şi studiile de sinteză publicate în Revue Internationale des Sciences Administratives, nr. 1-2/1978, precum şi unele din rapoartele naţionale sau materialele bibliografice prezentate la ultimele Congrese Internaţionale de Ştiinţe Administrative, precum şi la Conferinţele anuale ale Grupului European pentru Administraţie Publică, respective ale Asociaţiei Internaţionale a Şcolilor şi Institutelor de Administraţie (A.I.E.I.A.).

science administrative, care într-o traducere *ad litteram* ar însemna «ştiinţă administrativă»[1], termen căruia încă din perioada interbelică i-a fost preferat cel de «ştiinţa administraţiei», uzitat şi în prezent, deşi uneori se mai foloseşte şi «ştiinţa administraţiei de stat».

Cu toate acestea, au fost şi mai sunt autori de limba franceză care folosesc pluralul *sciences administratives*, dorind să evoce existenţa unui ansamblu de discipline, unite prin obiectul comun - studiul administraţiei. De altfel, aceasta este concepţia promovată şi de Institutul internaţional cu sediul la Bruxelles (în Belgia), care poartă denumirea de *Institut International des Sciences Administratives*[2], cum aceeaşi concepţie a stat şi la baza Institutului de ştiinţe administrative al României.

În limba engleză, deci în ţările anglo-saxone, se foloseşte, de regulă, termenul de *public administration*, iar în limba germană cel de *verwaltungswissenschaft* sau cel de *verwaltungslehre*.[3]

§ 2. Evoluţia doctrinei administrative în Franţa

2.1. Perioada de formare

247. Unul dintre primii autori francezi care are preocupări cu privire la ştiinţa administraţiei este *Charles-Jean Bonnin*, încă la 1812 el publică lucrarea *Principes d'administration publique*, lucrare în care ştiinţa administraţiei este considerată *o* ştiinţă exactă.[4]

O personalitate marcantă a Franţei secolului al XIX-lea, pentru ştiinţa administraţiei, este *Alexandre-François Vivien*, a cărui lucrare *Etudes administratives* este publicată în 1845 (republicată în 1850). Datorită autorităţii sale, în Franţa s-a înfiinţat în 1848 o şcoală de administraţie „Ecole d'Administration", care a dispărut însă o dată cu republică a doua.[5]

Alexandre-François Vivien este cel care a formulat, printre primii, termenul de «ştiinţa administraţiei», opunându-l «dreptului administrativ». Ştiinţa administraţiei, în concepţia sa, reprezintă studiul administraţiei în raporturile sale cu statul, iar dreptul administrativ reprezintă studiul administraţiei în raporturile sale cu particularii.

Vivien spune că „Funcţiile administraţiei pot fi privite sub dublu aspect: în raporturile lor cu statul şi în raporturile lor cu interesele locale şi individuale. Principiile care conduc primul fel de raporturi formează dreptul administrativ. Ştiinţa nu rămâne străină de drept, nici dreptul de ştiinţă, dar fiecare din cele două ocupă o regiune aparte.

---

[1] Pentru prima dată în literatura de specialitate din ţara noastră, referiri la ştiinţa administraţiei face C.G. Dissescu în volumul al III-lea al cursului sau de Drept public, volum consacrat, în fapt, Dreptului administrativ (*C.G. Dissescu*, Curs de drept public român. Dreptul administrativ, vol. III, Bucureşti, 1891, p. 822, 829).

[2] Acest institut a fost constituit în 1930, ţara noastră fiind membru fondator, el organizează Congresele internaţionale de ştiinţe administrative ce au loc din 3 în 3 ani şi editează o revistă trimestrială, Revue internationale des sciences administratives.

[3] În limba germană *wissenschaft* înseamnă ştiinţă, iar *lehre* înseamnă teorie (Dicţionarul român-german, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1963, p. 600 şi, respectiv, p. 616).

[4] *V.P. Escombe*, Charles-Jean Bonnin, précurseur de la science administrative, în Revue Administrative, 1958, p. 15 şi urm.; *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays de l'Europe occidentale continentale, în Revue internaţionale des sciences administratives, nr. 1-2/1978, p. 12.

[5] *I.S. Toma*, Introducere..., op. cit., p. 53.

Ştiinţa examinează fenomenele sociale mai mult decât legile scrise, ea este mai generală în imaginile sale, mai liberă în deciziile sale; ea are în faţa sa un orizont mult mai larg; (...) ea se apleacă, se bizuie pe toate celelalte ştiinţe ce au ca obiect destinul omului; ea are: filozofie - principiile sale generale; morala - regulile sale de conduită; istorie - originile sale; economie politică - soluţiile noilor probleme".[1)]

Autorii ulteriori de formaţie juridică, îndeosebi Laferriére, precizează foarte clar distincţia dintre dreptul administrativ şi ştiinţa administraţiei. Spre pildă, Laferriére, în cursul său de Drept politic şi administrativ, reţine: „Nu trebuie confundată ştiinţa administrativă cu dreptul administrativ. Prin prima se înţelege simultan partea reglementară şi tehnica administraţiei, ca şi dreptul administrativ însuşi, precum şi cunoştinţele accesorii care formează veritabilul administrator şi prepară proiectele de ameliorare; al doilea, mult mai limitat în obiectul său, cuprinde drepturile, respectiv obligaţiile mutuale ale administraţiei şi ale celor administraţi".[2)]

Cu toate acestea, după cum înşişi autorii francezi o recunosc, nu se poate spune că în secolul al XIX-lea se conturează o veritabilă doctrină naţională cu privire la ştiinţa administraţiei. De altfel, în pofida tendinţelor de delimitare a ştiinţei administraţiei de dreptul administrativ, „curentul juridic se dezvăluie dominant"[3)].

M. Hauriou, de exemplu, califică lucrările din „perioada elaborării secrete", între care şi lucrarea lui Charles-Jean Bonnin, drept „pure compilaţii indigeste sau tratate fără valoare".[4)]

Caracteristic, deci, perioadei de formare a gândirii administrative franceze din secolul al XIX-lea este accentuarea cercetărilor juridice de drept administrativ. În orice caz, în lucrările din perioada interbelică, mai ales, întâlnim constant aprecieri de genul: „Cu certitudine se poate spune că întemeietorii dreptului administrativ: Macarel, de Gérando şi Cormenin devin mult mai cunoscuţi decât întemeietorii ştiinţei administraţiei".[5)]

[1)] Reprodus după *R. Drago*, Science administrative, Paris, 1980, p. 13.

[2)] Reprodus după *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays (...), op. cit., p. 12.

[3)] *Ch. Debbasch*, loc. cit.

[4)] Acest autor distinge - începând cu anul VIII (adică o dată cu organizarea consiliilor de prefectură şi învestirea Consiliului de Stat cu atribuţiunile contencioase ale miniştrilor) - un număr de trei perioade ale istoriei formării Dreptului administrativ francez, şi anume: a) perioada elaborării secrete (din anul VIII până în 1818); b) perioada divulgării (de la 1818 la 1860) şi c) perioada organizării (după 1860) (*M. Hauriou*, Précis de Droit administratif et de droit public général, éd. III, Paris, 1897, p. 245 şi urm.). A se vedea, asupra evoluţiei dreptului administrativ francez, şi *F.P. Benoit*, Melanges M.Waline, Paris, 1974, p. 283 şi urm.

[5)] M. Hauriou ne informează că toţi aceşti autori au participat activ la mişcările politice. Primul, după ce face dreptul la Torino, devine şef de cabinet de prefectură şi controlor al poştelor; al doilea făcuse, printre altele, campania din Italia, iar cel de-al treilea, începând cu 1810, a făcut parte din Consiliul de Stat.

După Hauriou, Macarel este autorul (a debutat în 1818, cu Les éléments de jurisprudence administrative în 2 volume, apoi în 1833 a elaborat un manual, iar în 1844 un curs de drept administrativ în 4 volume) cu cea mai fecunda influenţă, deşi opera lui Cormenin a rămas clasică (*Cormenin* publică Questions de droit administratif, 1812, în care clasează materiile în ordine alfabetică, iar în 1840 publică Traite de droit administratif).

În perioada organizării, dreptul administrativ, după M. Hauriou, nu mai este expus pe materii, ci se adoptă în tratarea sa sisteme ştiinţifice.

După Gaston Jéze, adevăratul spirit ştiinţific îşi face apariţia abia după 1890, motiv pentru care faza de dinaintea acestui an este caracterizată astfel: „Fără nici o exagerare, în partea juridică propriu-zisă era haos, o îngrămădire mai mult sau mai puţin confuză de soluţii incoerente, arbitrare, de practici empirice, adesea de nejustificat şi nejustificate. Cei care le cunoşteau erau puţini şi erau mândri de a le şti. Orgoliu deplasat

248. După 1890, cercetările de drept administrativ se dezvoltă, într-un autentic spirit ştiinţific, mult mai mult, eclipsând, practic, preocupările din sfera ştiinţei administraţiei. De altfel, secolul XX debutează cu primul tratat adevărat de drept administrativ, datorat lui H. Berthélémy (în 1900), cu toate că autorul, cu o aleasă modestie, spune că substanţa lucrării sale se află în lucrările a trei predecesori: Ducrocq (Cours de droit administratif et de législation française, ajuns la ediţia a 7-a în 1879), Laferriére (Trăité de la juridiction administrative et des recours contentieux) şi Aucoc (Conférences, în care materia este divizată în două grupe: gestiunea serviciilor publice şi poliţia administrativă).[1)]

După cum se arată în Traité des sciences administratives (1966), perioada de sfârşit a secolului al XIX-lea este perioada aşa-numitului stat liberal, al cărui sistem administrativ „reflectă tensiunile şi contradicţiile unei epoci ce şi-a asumat tranziţia către vârsta industriei", dar liberalismului i se opuneau diferite şcoli antiliberale; „simplismul acestei demarcaţii este prin el însuşi evocatorul separatismelor politice, dar din curmezişul discuţiilor a ţâşnit puţin, câte puţin ştiinţa".[2)]

2.2. Şcoala clasică de ştiinţa administraţiei (fayolismul)

249. Într-adevăr, în prima parte a secolului nostru se conturează atât şcoala clasică franceză de drept public, inclusiv de drept administrativ, dezvoltată datorită autorilor de formaţie juridică[3)], cum este şi firesc (alături de Hauriou şi Berthélemy, mai este cazul să fie amintiţi Duguit, Jéze, Bonnard, Waline etc.), cât şi doctrina clasică franceză de ştiinţa administraţiei. Ştiinţa administraţiei, în viziunea sa clasică, s-a impus prin cercetările unor autori de formaţie tehnică.

---

când s-au hazardat să scrie o carte pentru a expune aceste soluţii, opera lor - oricare ar fi numărul volumelor - a apărut ca o culegere indigestă, ca o aglomeraţie goală de idei şi de fapte. Astfel, s-a stabilit în spiritul celor care au studiat dreptul administrativ înaintea anului 1890 o convingere greu de distrus: că dreptul administrativ este o ramură obscură a dreptului, a cărei cunoaştere presupune mai multă memorie decât inteligenţă, asupra căruia nu se poate scrie decât pe bază de text" (*G. Jéze,* Les principes généraux du droit administratif, vol. I, éd. III, Marcel Giard, Paris, 1925, Prefaţa).

[1)] În Prefaţa la prima ediţie din 1900, Berthélemy notează: „Nu e îndrăzneţ a încerca, după atâţia autori excelenţi, să reduci în formule simple, scurte şi precise principiile care domină în ştiinţele noastre administrative? Maeştrii noştri au avut acelaşi scop. Dacă ei au atins acest scop, oare acest nou efort nu este inutil? Dacă au reuşit incomplet, speranţa de a face mai bine nu va părea, din partea noastră, efectul unei iluzii imprudente şi al unei încrederi excesive în propriile noastre forţe? (...) Substanţa acestei cărţi se regăseşte întreagă în lucrările a trei jurisconsulţi ale căror opere de doctrină şi jurisprudenţă au contribuit cel mai mult, în cursul acestui secol, la dezvoltarea dreptului administrativ: Ducrocq, Aucoc şi Laferriére. Ambiţia a fost mai puţin de a spune altceva decât a o spune altfel şi de a prezenta sub un aspect mai teoretic soluţiile practice pe care ei le-au atins în cărţi, le-au apărat prin cuvânt sau le-au consacrat prin judecată" (*H. Barthélemy*, Traite élémentaire de droit administratif, ed. I, 1900, Paris, Prefaţa). Lucrarea este structurata pe trei părţi: I. Organizarea administrativă; II. Acţiunea administrativă şi III. Justiţia administrativă.

[2)] *G. Vedel,* Traité de science administrative, op. cit., p. 8.

[3)] Concepţia dominantă a acestor autori era în sensul includerii cercetărilor de natură economică, socială, politică etc. asupra administraţiei de stat în sfera ştiinţei dreptului administrativ: „Un învăţământ de drept care nu se ocupă înainte de toate de mediul economic, politic şi social în care se aplică regulile juridice este un învăţământ scolastic" (*G. Jéze*, op. cit., p. 6).

E vorba, în primul rând, de inginerul de mine Henri Fayol, cel care a şi creat termenul de doctrină administrativă.[1] De altfel, concepţia sa a rămas în istoria ştiinţei sub numele de fayolism.

Astfel, Fayol fundamentează teza după care ştiinţa administraţiei este ştiinţa conducerii întreprinderilor. În optica sa, operaţiunile care au loc într-o întreprindere sunt de 6 categorii: 1) operaţiuni tehnice (producţie, fabricaţie, transformare); 2) operaţiuni comerciale (cumpărări, vânzări, schimbări); 3) operaţiuni financiare (căutarea şi girarea capitalurilor); 4) operaţiuni de securitate (protecţia bunurilor şi a persoanelor); 5) operaţiuni de contabilitate (inventar, bilanţ, statistică etc.) şi 6) **operaţiuni administrative** (prevedere, organizare, comandament, coordonare şi control).

Prin urmare, în concepţia fayolista a administra înseamnă a prevedea (adică „a scruta viitorul", a efectua programe de acţiune), a organiza (a constitui „dublul" organism, material şi social al întreprinderii), a comanda (a face „toate actele şi toate eforturile") şi a controla (a veghea ca totul să se desfăşoare conform ordinelor date şi regulamentelor stabilite).

2.3. Curentele ştiinţei administraţiei după cel de-al doilea război mondial

250. După cel de-al doilea război mondial, în contextul în care hegemonia americană în lumea occidentală devine un fapt incontestabil, nu numai pe plan politic şi economic, ci şi ideologic, gândirea europeană occidentală acordă o tot mai mare atenţie concepţiei americane referitoare la studiul administraţiei şi-i recunoaşte calităţile, deşi europenii nu pot renunţa la concepţia tradiţională privind rolul dreptului administrativ.[2] Această situaţie caracterizează numai în linii generale gândirea franceză, deoarece aici, cum s-a relevat mai sus, în perioada interbelică s-a dezvoltat o puternică şcoală de ştiinţa administraţiei, adevărat, însă, nu prin eforturile autorilor de drept administrativ.[3] Ca atare, specifică Franţei postbelice este schimbarea opticii autorilor de drept administrativ, care încep, din ce în ce mai mult, să se preocupe de fundamentarea autonomiei ştiinţei administraţiei faţă de ştiinţa dreptului administrativ.

251. Astfel, apar studii, monografii, cursuri universitare[4], ajungându-se, după douăzeci de ani de cercetări, la elaborarea unei opere fundamentale - Tratatul de ştiinţa administraţiei (1966).

---

[1] Lucrările sale cele mai importante sunt: Administration industrielle et générale, în Buletin de la Société de l'industrie minerale, 1916; L'éveil de l'esprit public, Paris, Dunod, 1927; De l'importance de la fonction administrative dans le gouvernement des affaires, conférence, nov. 1917, Rénouard, Paris; La doctrine administrative dans l'Etat, conférence au deuxieme Congres des Sciences administratives, Bruxelles, Geomere Bruxelles, 1923. Vezi cu privire la fayolism şi *C.G. Rarincescu*, Henri Fayol, fondatorul doctrinei administrative, în Revista de drept public, nr. 1/1926; *I. Toma*, Introducere în ştiinţa administraţiei, op. cit., (1947), p. 52 şi urm.

Este de menţionat ca Administration industrielle et générale a fost publicată şi în ţara noastră: *H. Fayol*, Administraţia industrială şi generală, Ed. Clementa, Bucureşti, 1927 (trad. Nicolae Constantinescu).

[2] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 32.

[3] În Franţa, ideile lui Fayol au format un întreg curent de adepţi şi discipoli destul de numeroşi. Interesant că toţi aceştia au fost recrutaţi numai din lumea practicienilor din întreprinderile publice sau particulare (*I.S. Toma*, op. cit., p. 57).

[4] Un loc important în doctrina administrativă franceză îl au lucrările publicate în colecţia „Les Cahiers de l'Institut Français des Sciences administratives". Vezi cu titlu de exemplu: La recherche administrative en France, Paris, Cujas, 1968 şi, respectiv, Les problemes actuels de la recherche administrative, Paris, Cujas, 1971.

Profesorul George Vedel, ca decan al Facultăţii de drept şi ştiinţe economice din Paris, semnând prefaţa la acest tratat, preciza că apariţia lui „va marca o data importantă în Franţa", că el va arata (pentru Franţa) drumul de urmat[1] (subl. ns. A.I.).

S-a arătat, în primul capitol al cursului, că optica tratatului nu a convins pe toţi autorii de ştiinţa administraţiei. După apariţia lui, disputele teoretice nu s-au estompat, ele nu s-au înscris, ca regulă, pe «drumul» trasat de tratat, încât într-o lucrare din 1978 se menţionează că situaţia ştiinţei administraţiei din Franţa la ora respectiva se caracteriza printr-o certă confuzie. „Nu exista un acord nici asupra obiectului propriu al acestei discipline, nici asupra filiaţiei sale, nici asupra finalităţii sale, nici chiar asupra terminologiei; unii vorbesc de ştiinţa administraţiei, postulând, aşadar, existenţa unei ştiinţe autonome, alţii preferă folosirea termenului de ştiinţe administrative, alţii încă sunt fideli expresiei administraţia publică - *public administration* - din ţările anglo-saxone".[2]

252. Cu toate acestea, cum remarcă şi autorul polonez J. Starosciak, ştiinţă franceză a administraţiei este cea mai «integrala» dintre toate ştiinţele europene, foloseşte în modul cel mai complex realizările altor discipline şi tratează unilateral diferitele probleme ale activităţii administrative.[3] El precizează că teza fundamentală a autorilor francezi contemporani este teza după care secolul al XX-lea reprezintă secolul administrării, la fel cum secolul al XIX-lea a fost secolul industriei.[4]

253. Marile curente ale ştiinţei administraţiei din Franţa, după R. Drago, sunt în număr de trei: a) **curentul structural şi instituţional**; b) **curentul sociologic** şi c) **curentul organizaţional.**[5]

---

[1] *G. Vedel*, în Traite de science administrative, op. cit., Prefaţa, p. IX.

[2] *J. Chevallier, D. Loschak*, Science administrative. Théorie générale de l'institution administrative, Tome I, L.G.D.J., Paris, 1978, p. 1.

Starea de confuzie asupra problemelor respective, trebuie să o spunem, nu se clarifică prin publicarea acestei lucrări, ci dimpotrivă. Spre exemplificare, reţinem numai câteva «genuri» de probleme considerate de aceşti autori ca fiind probleme de ştiinţa administraţiei. Astfel, în acest volum se întâlnesc paragrafe, capitole etc., care poartă denumiri ca: Ştiinţele sociale şi puterea; Cunoaşterea ştiinţifică şi ideologia; Obiectivitatea cunoaşterii, cauzalitatea şi libertatea; Analiza funcţională, sistematică, structurală; Aparatul de stat şi sistemul politic; Definiţia puterii de stat; Aparatul de stat şi conflictele sociale etc.

După cum se observă din această simplă enumerare, autorii citaţi consideră ca «probleme» ale ştiinţei administraţiei aspecte care, într-o concepţie larg răspândită în ştiinţele sociale, în particular în ştiinţele juridice, formează obiectul altor discipline: Filozofie, Epistemologie, Politologie, Teoria generală a statului şi dreptului, Dreptul constituţional etc.

[3] *J. Starosciak*, Elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Politica, Bucureşti, 1967, p. 54.

[4] Idem, p. 25.

Printre cei mai importanţi autori francezi contemporani de ştiinţa administraţiei citam pe: *R. Drago, Ch. Debbasch, H. Puget, L. Langrad, R. Catherine, J.M. Auby, E. Giraud, L. Mehl, J. Chevallier*.

Astfel, cursul Prof. Charles Debbasch, unul din cele mai populare în rândurile studenţilor, După cum ne-am dat seama din discuţiile directe la «faţa locului», este structurat pe următoarele mari părţi: I. Introducere generală; II. Puterea administrativă; III. Decizia administrativă; IV. Structurile administraţiei; V. Agenţii administraţiei; VI. Mijloacele de acţiune administrativă; VII. Controlul administraţiei; VIII. Administraţia şi publicul (am avut în vedere ediţia din 1989).

[5] *R. Drago*, Science administrative, Paris, 1980, p. 23 şi urm. Acest punct de vedere este promovat şi de J. Chevallier, care are, totuşi, unele formulări diferite: a) curentul juridic; b) curentul axat pe gestiune şi c) curentul sociologic (*J. Chevallier*, Science administrative, 1986, p. 43-51).

După Ch. Debbasch, concepţiile actuale din ştiinţa administraţiei franceze se pot clasifica în 5 mari categorii[1]: a) punctul de vedere (dominant), după care ştiinţa administraţiei se defineşte ca o ştiinţă consacrată studiului faptului administrativ (concepţia tratatului din 1966); b) ştiinţa administraţiei este ştiinţa administraţiei publice[2]; c) ştiinţa administraţiei, ştiinţă a organizării administrative[3]; d) ştiinţa administraţiei, ştiinţă despre management[4] şi e) ştiinţa administraţiei, ştiinţă de sinteză.[5]

---

[1] *Ch. Debbasch*, La science administrative, op. cit., (1986), p. 17-19.

[2] În virtutea acestei concepţii, obiectul ştiinţei administraţiei priveşte studiul administraţiei înţeleasă ca o instituţie publică - instituţie care are misiunea „gestionării afacerilor publice". Se apreciază că într-o atare optică „ştiinţa administraţiei este un punct nou de vedere asupra administraţiei publice, dar în acelaşi timp şi un obiect nou de studiu" (*Ch. Debbasch*, op. cit., p. 17).

În mod similar, în ţara noastră, I. Iovănaş este de părere că între ştiinţa dreptului administrativ şi ştiinţa administraţiei de stat nu este o deosebire de obiect - ambele ştiinţe cercetând administraţia, ci o deosebire de optică a cercetării (*I. Iovănaş*, p. 35).

Un punct de vedere asemănător a exprimat şi Maurice Duverger, dar considerând ştiinţa administraţiei ca o ramură a ştiinţei politice: „Ştiinţa administraţiei este ramura ştiinţei politice care studiază organizarea şi funcţionarea administraţiei (...). Obiectul său este identic cu cel al dreptului administrativ, dar ea îl studiază prin prisma altei optici, dintr-un alt unghi; în loc să se limiteze la studiul unui statut juridic de administraţie, ea examinează funcţionarea sa de fapt" (reprodus după *B. Gournay, J.F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau*, Administration publique, P.U.F., Paris, 1967, p. 6).

[3] În această concepţtie, administraţia apare ca o instituţie permanentă de realizare a finalităţilor sociale, ea pune accent pe aspectele de natură sociologică ale organizării administraţiei în vederea atingerii acestor finalităţi.

Acest punct de vedere este împărtăţit şi de autorul polonez citat, care arată expres: „Conţinutul, obiectul de cercetare al ştiinţei administraţiei sunt determinate de faptul că ea se limitează la problemele de organizare a activităţii aparatului administrativ. Organizarea activităţii este în acest sens *genus proximus* pentru delimitarea sferei de cercetare a ştiinţei administraţiei" (*J. Starosciak*, op. cit, p. 20).

[4] Este, deci, varianta franceză a concepţiei americane, concepţie bazată pe ideea aplicării absolute a metodelor de gestiune din întreprinderile particulare la administraţia publică. Această optică dă ştiinţei administraţiei o orientare utilitară (vezi îndeosebi *M. Massenet*, La nouvelle gestion publique. Pour une Etat sans bureaucratie, Paris, Editions Hommes et techniques, 1975). Mai recent, gestiunea publică a fost prezentată ca o alternativă modernă la modelul tradiţional de guvernare (A se vedea *J.F. Auby*, Management Public. Introduction Générale, Sirey, 1996; *J. Chevallier, D. Loschak*, Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration francaise în „Revue Française d'Administration Publique", 24, oct./dec. 1982, p. 679-720; *P. Gibert, J.C. Thoenig*, La gestion publique: entre amnésie et apprentisage, în „Revue Politiques et Management Public", vol. 11, n. 1/1993). A se vedea de asemenea *R. Laufer, A. Burlaud*, Management Public. Gestion et Légitimité, Dalloz, 1980; *V. M. Santo, P. E. Verrier*, Le management public, PUF, Paris, 1993; *H. Guillaume, G. Dureau, F. Silvent*, Gestion Publique. L'Etat et la Performance, Presse de Science Po et Dalloz, Paris 2002; *S. Alécian, D. Foucher*, Le Management dans le Service Public, 2ème ed., Edition d'Organisation, Paris, 2003).

[5] Este concepţia promovată de Prof. Ch. Debbasch în cursul de ştiinţa administraţiei (*Ch. Debbasch*, Science administrative, 3ème éd., Paris, Dalloz, 2002), precum şi în studiul mai sus citat.

În spiritul acestei concepţii, ştiinţa administraţiei ar urmări 3 obiective, şi anume: 1) cunoaşterea realităţilor, a şti cum funcţionează maşina administraţiei, care-i sunt problemele ce-i sunt puse spre rezolvare (este un studiu strict obiectiv); 2) degajarea preceptelor unei bune funcţionări a administraţiei; 3) continuarea legilor de evoluţie ale sistemelor administrative. „Ea se străduieşte să pună acestea în evidenţă bazându-se pe cunoaşterea trecutului şi a prezentului. Legile pe care ea le degajă reprezintă valabilitatea ştiinţelor sociale. Ele nu pot să aibă infailibilitatea legilor juridice. Ele degajă în mod simplu posibilităţi pe care factorul uman poate să le infirme întotdeauna" (*Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays (...), op. cit., p. 19).

254. Revenind la concepţia lui R. Drago, vom reţine că obiectul studiilor grupate în ceea ce el denumeşte curentul structural şi instituţional îl formează: structura serviciilor lor exterioare; coordonarea stratificării interministeriale; tehnicile de decizie; conservarea documentelor; ierarhia administrativă; organizarea administraţiei; raporturile dintre administraţie şi politică, respectiv dintre administraţie şi opinia publică etc.

Trei mari probleme domină actualmente materia cuprinsă în acest curent, anume: structurile regionale; administraţia în mediul urban şi administraţia în mediul rural. „Rezultatele studiilor din aceste domenii figurează în numeroase articole, în memoriile realizate de elevii şcolii naţionale de administraţie, de studenţii şi doctoranzii din Facultăţile de drept şi centrele de cercetare".[1)]

Cât priveşte curentul sociologic şi psiho-sociologic, se arată că el grupează, înainte de toate, studiile sociologice, apoi studiile referitoare la raporturile dintre administraţie şi grupurile de presiune, remarcându-se că „sociologia administraţiei, privită ca studiu sociologic al administraţiei, nu se confundă cu ştiinţa administraţiei propriu-zise".[2)]

255. În fine, în cadrul curentului organizaţional se grupează, în opinia lui R. Drago, descendenţii direcţi sau indirecţi ai lui Fayol, adică cei care asimilează gestiunea administraţiei gestiunii marilor întreprinderi, făcând să prevaleze consideraţiile de eficacitate şi rentabilitate.[3)]

Cursurile de ştiinţa administraţiei au fost iniţial cuprinse numai în cadrul institutelor de ştiinţe politice, cu deosebire în Institutul de Ştiinţe Politice din Paris. Graţie eforturilor de deschidere realizate de Facultăţile de drept şi ştiinţe politice din anii şaizeci, ramurile ştiinţei administraţiei au fost incluse în programele de învăţământ ale majorităţii instituţiilor universitare. Acolo unde nu există cursuri obligatorii sunt cursuri opţionale, ceea ce a permis „să se lanseze o nouă generaţie de cadre în studiul ştiinţei administraţiei".[4)] Cursurile sunt predate, de regulă, de specialişti cu formaţie juridică, dar ele au dobândit în mod progresiv o dimensiune pluridisciplinară.[5)] Institutul de administraţie a întreprinderilor, şcolile de formare a funcţionarilor, în mod deosebit Şcoala Naţionala de Administraţie (L'E.N.A.)[6)], au contribuit, în schimb, la formarea funcţionarilor în spiritul gândirii americane a managementului.

[1)] *R. Drago*, op. cit., p. 2. Printre lucrările cele mai importante din cadrul acestui curent, R. Drago citează: Administraţia nouă; *R. Gréfoire*, Funcţia publică (1944); *M. Lung, L. Blanc*, Economia funcţiei publice (1969).

[2)] *R. Drago*, op. cit., p. 21. Se citează îndeosebi lucrările lui *M. Crozier* (Fenomenul birocratic, 1963; Încotro se îndreaptă administraţia franceza?, 1974), precum şi lucrările: Grupurile de interese şi administraţia în Franţa (1975); Era tehnocraţiilor (1975); Introducere într-o filosofie a administraţiei (*R. Catherine* şi *G. Thuillier*) etc.

[3)] Se apreciază că opera esenţială din cadrul acestei şcoli este cea a lui *H.L. Baratin M.J. Guédon*, Organisation et méthodes dans l'administration publique, Paris, Ed. Berger-Levrault, 1971, precum şi cronicile lui L. Mehl din Revue administrative, apărute între anii 1957-1961, asupra Ciberneticii administrative. Se mai include în acest curent şi lucrarea lui *G. Langrad*, La recherche opérationnelle, instrument d'action du chef de l'entreprise publique et privée (1958), precizându-se că tendinţa cea mai recentă asupra «managementului administrativ» poate fi găsită în cartea lui *M. Massente*, La nouvelle gestion publique pour un Etat sans bureaucratie (1975) (*R. Drago*, op. cit., p. 28).

[4)] *Ch. Debbasch*, op. cit., p. 19.

[5)] Idem.

[6)] *G. Thuillier-Stendhal*, Cuvier et l'Ecole Naţionale d'Administration, în Revue d'administration, 1965, p. 254 şi urm.; *Sanda Ghimpu*, Dialog despre lege, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1987, p. 205-207.

256. Este cert, după cum ne informează Ch. Debbasch, că în cea mai mare parte a Facultăţilor de drept sunt create centre de cercetare administrativă, cele mai renumite fiind centrele din Aix-en-Provence, Paris, Amiens şi Grenoble, centrul din Aix-en-Provence preocupându-se, în principal, de studii comparative asupra sistemelor administrative europene. Totodată, autorul relevă, ca notă generală a ştiinţei administraţiei din Franţa, dincolo de curente şi şcoli, estomparea delimitărilor tradiţionale foarte tranşante între administraţie (în înţeles de mecanism birocratic care execută) şi puterea politică, fundamentându-se o putere a administraţiei.[1)]

257. Dimensiunile reale ale dezvoltării ştiinţei administraţiei în Franţa sunt date şi de numărul revistelor de specialitate. Numărul acestor reviste, ca, de altfel, al publicaţiilor sub formă de colecţii, culegeri de studii, cursuri universitare, inclusiv tratate, este impresionant, Franţa deţinând şi din acest punct de vedere unul din primele locuri în lume.[2)]

În pofida acestor realizări, Prof. Jacques Chevallier nu ezita să afirme că „statutul epistemologic al ştiinţei administraţiei rămâne încă să fie definit".[3)]

[1)] „Puterea administraţiei se impune cu evidenţă. Se poate viza pentru administraţie o nouă optică. În nici o societate nu există o distincţie tranşantă între o putere politică, care comandă, şi o administraţie, care execută. Administraţia are mereu tendinţa de a dezvolta o putere autonomă. Importanţa acestei puteri depinde de raporturile reale care se stabilesc la un moment dat între puterea politică şi administraţie" (*Ch. Debbasch*, Science administrative, 1989, p. 38).

Pe aceeaşi linie de idei, un alt autor arată că este iluzoriu să vorbim despre o separaţie între administraţie şi politică, administraţia nu este pe lângă politică, ci în chiar inima politicii (*J. Chevallier*, Science administrative, op. cit., p. 261).

[2)] Astfel, una din primele reviste fondate după cel de-al II-lea război mondial, mai exact în 1948, este Revista administraţiei, revistă cu caracter general, care publică studii din cele mai variate domenii ale administraţiei franceze. Cam în aceeaşi perioadă s-au înfiinţat două colecţii: L'administration nouvelle şi, respectiv, Colection „U"-Science administrative, colecţii în care până în 1980 s-au publicat peste 40 de lucrări, cum ne informează R. Drago. Între periodicele principale mai trebuie să amintim: Revista de drept public şi ştiinţe politice; Revista franceză de ştiinţe politice; Administraţia (revista publicată de Asociaţia corpului prefectural); Promoţii (revista Asociaţiei foştilor funcţionari); Analiză şi previziune; Revista franceză de administraţie publică (revistă a Institutului tehnic de administraţie publică, fondat în 1947). La aceste publicaţii mai trebuie adăugate şi revistele facultăţilor de drept în care există puternice centre de cercetare în ştiinţa administraţiei (Paris, Bordeaux, Nice, Lille, Aix-en-Provence). De asemenea, în Franţa mai funcţionează o secţie naţională (franceză) a Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative, Institutul de Studii Politice din Grenoble, precum şi Fundaţia Naţionala de Ştiinţe Politice. Mai menţionăm Institutul Internaţional de Administraţie Publică, cu sediul la Paris, care funcţionează ca instituţie guvernamentală sub coordonarea directă a primului-ministru. Unul din obiectivele fundamentale ale acestui institut îl reprezintă organizarea de cicluri (până la 10 luni) pentru perfecţionarea funcţionarilor superiori din ţările în curs de dezvoltare. Nu este lipsit de relevanţă pentru a marca prestigiul şcolii franceze de drept public şi de ştiinţe administrative, dacă amintim că, până la Congresul din 1995 de la Dubai, un francez, anume Prof. Guy Braibant, a deţinut funcţia de Preşedinte al Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative, iar la Congres, printre cei 6 raportori, unul a fost francez, Prof. Jean Pierre Cohn, de la Facultatea de Drept şi Ştiinţe Politice a Universităţii din Reims.

[3)] *J. Chevallier*, op .cit., p. 23.

§ 3. Evoluţia doctrinei administrative în Germania

3.1. Cameraliştii şi Lorenz von Stein

258. După cum se susţine, în mod constant, în lucrările consacrate istoriei ştiinţei administraţiei, în Germania administraţia a fost studiată mai întâi dintr-un unghi non-juridic, argumentându-se că lucrările lui Lorenz von Stein (1815-1890) au început să apară înaintea lucrărilor de drept administrativ. Lorenz von Stein a elaborat o operă monumentală în 8 volume, intitulată *Verwaltungslehre* (Teoria administraţiei), al cărei prim volum a apărut în 1866 şi ultimul în 1884.

Dincolo de permanenta dispută terminologică cu privire la denumirea de ştiinţă administraţiei (*Verwaltungswissenschaft*), teoria administraţiei (*Verwaltungslehre*) ori ştiinţe administrative (*Verwaltungswissenschaften*), dispută mai actuală astăzi decât oricând, în doctrina administrativă germană se constată o puternică ruptură între concepţia de până la începutul secolului XX şi conţinutul contemporan al doctrinei.

259. Elementul cu caracter de constantă la nivelul celor două categorii de concepţii este ideea, unanim recunoscută de autori mai vechi sau mai noi[1)], potrivit căreia ştiinţa administraţiei este un rezultat şi o parte integrantă a ştiinţelor empirice, bazate pe experienţe raţionale. Datorită rolului aproape inexistent al dreptului public în sistemul absolutismului monarhic al secolului XVIII şi începutul secolului XIX, doctrina administrativă atribuie primele concepte ale ştiinţei administraţiei filozofiei statului (*Staatsphilosophie*) sau ştiinţei economiei (Wirtschaftslehre). O dată cu debutul erei constituţionalismului, dreptul constituţional şi dreptul administrativ dobândesc un rol prioritar, iar administraţia şi problemele sale încep să se bucure de atenţia doctrinei vremii, fără a dobândi totuşi caracterul unor ştiinţe autonome. Din punct de vedere al influenţei sale asupra ştiinţei administraţiei, în înţelesul actual, rolul vechii teorii a administraţiei nu este lipsit de importanţă. Cameraliştii sunt primii care au dezvoltat ideile fundamentale şi tehnicile de investigaţie a fenomenului administrativ, idei, concepte şi tehnici conservate până în ziua de astăzi[2)].

[1)] A se vedea, pentru doctrina administrativă mai veche, *H. Maier*, Die ältere deutsche Staats-und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft), Neuwied und Berlin, 1966; *G. Marchet*, Studien über die Entcklung der Verwaltungslehre in Deutschland, München, 1885, p. 271; *Robert von Mohl*, Völkerrecht und Politik, 3 vol., Tübingen, 1860 – 1869; *L. von Stein*, Die Verwaltungslehre, 8 vol. , Stuttgart, 1869 – 1884, sau, pentru doctrina mai noua, *W. Thieme*, Verwaltungslehre, 4 Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1984; *G. Püttner*, Verwaltungslehre, 3 Aufl., C.H. Beck, *Verlag*, München, 1984; *P. Eichhorn, P. Friederich*, Verwaltungsökonomie I, Baden-Baden, 1976; *Th. Ellwein*, Einführung in die Regierungs – und Verwaltungslehre, Stuttgart, 1966; *G. Joerger, M. Geppert*, Grundzüge der Verwaltungslehre, 3 Aufl., Stuttgart, 1983; *K. König, H. Siedentopf*, Offentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, 1996; *H. Lecheler*, Verwaltungslehre, Kurslehrbuch, Stuttgart, München, Hannover, 1988; *R. Mayntz*, Soziologie der Offentlichen Verwaltung, 2 Aufl., Heidelberg, Karlsruhe, 1982; *C. Reichard*, Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2 Aufl., Berlin, New-York, 1987; *F. Wagener*, Neubau der Verwaltung, 2 Aufl., Berlin, 1974; *K. Wenger, Ch. Brünner, P. Oberndorfer*, GrundriB der Verwaltungslehre Wien, Köln, 1983; *J. Wipfler*, Leitfaden der Verwaltungslehre, Berlin, 1979 s.a.

[2)] De exemplu, *L. von Stein*, op. cit., vol. 1, p. 271 şi R. von Mohl, care elaborează o lucrare în trei volume, între 1860 – 1869, la Tübingen, intitulată Staatsrecht, sunt primii care au formulat teza responsabilităţii şi independentei funcţionarilor publici în sistemul parlamentar. Alături de Lorenz von Stein, preocupat în special de aspectele sociale ale administraţiei, printre fondatorii ştiinţelor administrative din Germania se plaseaza şi Robert von Mohl, reprezentant de marca al Şcolii de Drept de la Tübingen.

260. În Germania, cu deosebire în Prusia, încă din secolele XVII-XVIII, se conturează anumite studii asupra administraţiei, grupate în curentul *Polizeiwissenschaft* (ştiinţă poliţiei) sau *Kameralien* (ştiinţele camerale), denumire care deriva de la latinescul *camera* (camera), folosit pentru a evoca „organizarea colegiala a instituţiilor administrative ale Prusiei".[1)]

Majoritatea autorilor care se ocupa de evoluţia doctrinei administrative apreciază că, pe fond, între „ştiinţele camerale" şi „ştiinţa poliţiei" nu erau diferenţe, fiind vorba de lucrări cu caracter descriptiv asupra organizării şi funcţionării structurilor administrative, conţinând şi eventuale propuneri de ameliorare. Asemenea lucrări aveau, prin excelenţă, o perspectivă practică, ele fiind, în acelaşi timp, coduri şi dicţionare pentru funcţionari.

261. Importanţa, însă, a ştiinţelor camerale în formarea unui corp de funcţionari nu numai devotaţi, dar şi informaţi (instruiţi) în Prusia şi Austria nu poate fi negată, efectele fiind vizibile şi la ora actuală. Încă de atunci se fundamentează teoretic şi se instituie practic soluţia funcţionarilor administrativi pe viaţă, menţinută până în zilele noastre, fiind vorba de elita funcţionarilor din Germania, cel puţin, cum vom mai arăta în partea consacrată funcţiei publice.

Cu toate acestea, în literatura de specialitate, ştiinţele camerale nu sunt apreciate ca adevărate cercetări teoretice, iar unii autori îl includ şi pe Lorenz von Stein printre precursorii ştiinţei administraţiei.[2)]

De fapt, şi A. Molitor este de părere că în teoria administraţiei din secolul al XIX-lea se găsesc doar semne ale ştiinţei administraţiei, neputându-se vorbi de o ştiinţă în adevăratul înţeles al cuvântului.[3)] Este teza îmbrăţişată şi de Jerzy Starosciak, care precizează că numai aplicarea unei metode ştiinţifice de cercetare şi delimitare a tezelor întemeiate pe documente de postulatele neverificate, precum şi respectarea riguroasă a cerinţelor logicii la formularea generalizărilor pot fi considerate drept adevărata origine a ştiinţei administraţiei.[4)]

Mohl, preocupat, în principal, de sarcinile liberale ale administraţiei vremii, arată că dreptul administrativ german este mult prea încorsetat de formalismul normativ, pentru a putea surprinde aspectele filozofice, politice şi sociale care influenţează esenţial administraţia şi activitatea acesteia. Robert von Mohl este considerat a fi părintele conceptului german de Rechstaat – stat de drept (1821). Ambii autori atrag atenţia în scrierile lor despre pericolul preluării, în condiţiile absolutizării metodei juridice, a unor concepte esenţiale pentru cercetarea fenomenului administrativ de către alte ştiinţe specializate precum, spre exemplu, teoria economică (*Volkswirtschaftslehre*).

[1)] *J. Chevallier*, Science administrative, op. cit., 1986, p. 30.

După cum se exprima R. Drago, în ediţia din 1980 a cursului său de ştiinţa administraţiei, Jean Henri Deendonne von Justi (1700-1771), împreuna cu Jean Etienne Putter (1725-1807), pot fi considerati fondatorii ştiinţei camerale, deşi autorii francezi, în general, consideră că originile acestor „cercetări" se află în lucrarea unui autor francez (Delamare), intitulată Tratat de poliţie, care a apărut între 1705 şi 1710. De altfel, în lucrările de istorie a ştiinţei administraţiei se susţine că denumirea de ştiinţe camerale este specifică ţărilor germanice, pe când denumirea de ştiinţe politice era specifică Franţei din XVII) au avut, iniţial Vechiul Regim, de unde a fost preluată şi de ţările germanice.

Ştiinţele camerale (vechii cameralisti, secolul, ca obiect identificarea principiilor unei politici economice capabile a susţine nevoia de finanţare a instituţiilor fundamentale ale absolutismului monarhic – armata, curtea, corpul funcţionarilor regelui etc. - ulterior extinzându-şi câmpul de preocupări asupra tuturor domeniilor ştiinţifice relevante pentru o politică de stat intensivă şi eficientă (noii cameralişti, secolul XVIII).

[2)] Idem, p. 31.

[3)] *A. Molitor*, Les sciences sociales..., op. cit., p. 7.

[4)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 43.

Teza dominantă este în sensul că Lorenz von Stein, la mijlocul secolului al XIX-lea, fundamentează o ştiinţă nouă, ştiinţa administraţiei[1], deosebindu-o de cameralişti. După cum arată unul dintre specialiştii în istoria ştiinţei administraţiei, ştiinţele camerale au reprezentat nişte „ştiinţe complexe" (cuprinzând cunoştinţe de economie, drept, politică, geologie, istorie, filozofie etc.), puse în serviciul statului absolut pentru binele general al acestuia, pe când Lorenz von Stein a dat teoriei administraţiei o formă sistematică proprie.[2]

262. În concepţia lui Stein trebuie făcută o delimitare între Constituţie şi Administraţie, noţiunea de administraţie desemnând statul lucrător. Marea funcţie a **Constituţiei** o reprezintă tocmai acordarea măsurii şi ordinii pentru **Administraţie**. Constituţia în afară administraţiei este fără de conţinut, după cum administraţia fără Constituţie este fără putere. Plecând de la această distincţie şi, totodată, condiţionare dintre Constituţie şi Administraţie, von Stein ajunge să fundamenteze ideea de administraţie (die Idee der Verwaltung), înţeleasă ca o teorie a influenţării veşnice dintre morală şi puterea politică, ce se condiţionează reciproc în mod continuu. De aici, calificarea lui von Stein ca fiind primul reprezentant al tezei după care ştiinţa administraţiei este o ştiinţă politică.

Lorenz von Stein concepe, astfel, ştiinţa (teoria) administraţiei ca o ştiinţă cuprinzătoare, în felul Pandectelor romane. De altfel, scopul fundamental al prodigioasei sale opere este de a face din teoria administraţiei „Pandectele ştiinţelor politice", care să cuprindă într-un corp toate ştiinţele politice, practice. Astfel, în opinia sa, după cum ne informează şi Iancu S. Toma, teoria administraţiei trebuie să cuprindă: administraţia interioară, ştiinţa financiară şi chiar dreptul internaţional, înţeles ca „o parte a marelui domeniu al administraţiei externe". Teoria sa cu privire la administraţie nu se reducea la dreptul administraţiei, dar nici nu era opusă acestuia, ea apare ca o ramură a teoriei administraţiei (alături de „teoria temeiurilor organului administrativ" şi „regimul regulamentar").

„Ceea ce a urmărit Stein a fost îmbinarea într-o sinteză superioară a elementelor juridice de încoronare a tuturor ştiinţelor politice".[3]

3.2. Tezele pozitivismului juridic

263. După moartea lui Stein (1890), ştiinţa administraţiei nu numai că nu a progresat în Germania, dar a regresat vertiginos.[4] Autorii care i-au urmat, cu puţine excepţii[5], au fost

[1] *I.S. Toma*, op. cit., p. 35-38 şi opiniile acolo citate; *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays, op. cit., p. 13 şi urm.

[2] *P. Ritterbuch*, Aufgaben der Kameralistik im absolutisten Staat, citat de *I.S. Toma*, op. cit., p. 35.

[3] *I.S. Toma*, op. cit., p. 38.

[4] „Ce-i drept - scrie J. Starosciak - eforturile monumentale ale lui L. Stein fac în mod just legatura cu tradiţiile ştiinţei administraţiei, dar cercetările sale nu au exercitat decât o influenta infima asupra formării ştiinţei moderne a administraţiei din statele capitaliste şi nu au putut avea nici un fel de influenţă asupra ştiinţei administraţiei din statele socialiste" (*J. Starosciak*, op. cit., p. 44). Dincolo de «tributul» ideologic, pe care reputatul autor polonez a trebuit să-l plătească - ca, de altfel, toţi autorii din fostul spaţiu de influenţă sovietică, care au scris de la încheierea celui de-al doilea război mondial şi până la căderea Zidului Berlinului -, afirmaţia sa este riguros exactă. La începutul secolului XX, în Franţa printr-un H. Fayol, în S.U.A. printr-un Taylor, se fundamentează o altă filozofie a administraţiei, axată tocmai pe ideea de «neutralitate» faţă de politică, pe ideea de eficienţă practică dată de exercitarea unei profesii.

[5] Este vorba de L. Gumplowicz (1838-1909), fost şi el profesor Universitar la Graz, unul dintre discipolii lui Stein, ajuns celebru mai ales ca sociolog, deşi avea şi o formaţie juridică.

influenţaţi de metoda pozitivismului juridic, care făcea progrese mari în ştiinţele politice, impunând, treptat, treptat, ideea „echivalenţei dintre administraţie şi administraţi".

Perioada timpurie a ştiinţei administraţiei, care a cunoscut un puternic declin la începutul şi jumătatea secolului XIX, a relevat două teze fundamentale pentru doctrina administrativă a vremii, teze parţial avute în vedere şi astăzi. Potrivit acestora, pe de o parte, este dificilă, dacă nu imposibilă, dezvoltarea ştiinţei administraţiei, ca ştiinţă autonomă integrativă şi, pe de altă parte, datorită caracterului fundamental şi sistematic al cercetării, unele concepte pot servi la crearea unor punţi de interdisciplinaritate între diferitele ramuri specializate ale ştiinţelor sociale[1]. Concluziilor teoretice de mai sus li se adaugă şi recunoaşterea numărului multiplu şi eterogen de discipline ce formează conţinutul şi obiectul de interes ştiinţific al ştiinţei administraţiei.

264. Dogmatica dreptului administrativ, dezvoltată începând cu a doua jumătate a secolului XIX, care îşi are, de fapt, sorgintea în vechiul drept civil german, precum şi dezvoltarea dreptului public ca ramura autonomă de drept, au determinat, pe de o parte, o împletire a unor instituţii şi concepte ale dreptului civil şi dreptului public german, menţinută până astăzi şi, pe de altă parte, o îndepărtare a interesului ştiinţific faţă de studiul realităţii administrative, în manifestările ei concrete. Lucrările cu caracter ştiinţific care abordează în această perioadă fenomenul administrativ din perspectivă empirică sunt extrem de rare. Cu titlu excepţional, există, însă, lucrări care abordează fenomenul administrativ din perspectiva empirică şi nu normativă, făcând apel la conceptele dezvoltate în perioada anterioară, în special de către cameralişti[2].

265. Astfel, Otto Mayer, P. Laband, G. Jellinek, ca să-i citâm pe cei mai cunoscuţi autori germani, după Stein restrâng analiza administraţiei de stat la domeniul juridic şi privesc raportul dintre stat şi «cei administraţi» ca un raport juridic bilateral între două persoane. Administraţia, aşadar, se identifică cu dreptul administrativ, care, după tezele pozitivismului juridic, este străin de orice consideraţie politică, filozofică etc., fiind o disciplină strict juridică.

---

[1] Apelul la conceptele dezvoltate de Lorenz von Stein şi Robert von Mohl în vechea ştiinţă a administraţiei, a fost, însă, diferit realizat de către ramurile specializate ale ştiinţei în Germania. În ştiinţele juridice, în virtutea tradiţiei, acest apel s-a făcut în mod constant, iar în ceea ce priveşte ştiinţele economice ori istorice, s-au avut mereu în vedere, deşi diferenţiat şi neunitar, unele din vechile concepte. De altfel, astăzi se manifestă o puternică tendinţă de a fundamenta ştiinţa actuală a administraţiei pe aceste concepte mai vechi. Pe de altă parte, însă, în domeniile ştiinţifice dezvoltate după model american, în a doua jumătate a secolului XX, precum economia întreprinderii, sociologia administraţiei s.a., lipsesc cu desăvârşire trimiteri şi referiri la conceptele ori autorii de ştiinţa administraţiei din perioada secolului anterior. Pentru exemplificare, a se vedea lucrările de economia întreprinderii (Betriebswirtschaft) ale lui *P. Friederich şi P. Eichhorn,* Verwaltungsokonomie, Baden-Baden, 1976, *C. Reichard,* Betriebswirtschaftslehre der offentichen Verwaltung, Berlin und New-York, 1977, precum şi lucrarea amintita de sociologie a administraţiei a lui Renate Mayntz, în care lipsesc cu desăvârşire trimiterile bibliografice la Lorenz von Stein şi la alti autori clasici de ştiinţa administraţici, în schimb abundă trimiterile la doctrina nord-americană, dar şi la autori precum Karl Marx ori Max Weber.

[2] Este vorba despre lucrările lui *E. von Harnak,* Die Praxis der offentlichen Verwaltung, Berlin, 1936 şi *F. Wagener,* Nerbau der Verwaltung, Berlin, 1969.

Otto Mayer, fondatorul dreptului administrativ german modern[1], sub influenţa şcolii franceze de drept administrativ[2], susţine ideea autonomiei dreptului administrativ, fundamentându-l ca pe o ramură a dreptului public şi nu a ştiinţei politice (Teoria administraţiei).

Metoda juridică ce se impune cu acest curent pozitivist va domina ansamblul studiilor asupra administraţiei de stat germane până în deceniul al 4-lea al secolului XX, când se pun bazele unei ştiinţe a administraţiei, plecându-se de la ideea că această ştiinţă nu poate fi o ştiinţă nepolitică, ci, dimpotrivă, ea este în cel mai înalt grad „orientată politic".

266. În filipicele contra dreptului administrativ, paradoxal, formulate tocmai de autorii de drept administrativ, se susţinea, printre altele, că învăţământul dreptului administrativ (redus la predarea unor cunoştinţe pur juridice, la comunicarea soluţiilor legale, logice), este lipsit de valoare educativă. Aşa se explică de ce începând cu anul 1935, în programa facultăţilor de drept, Dreptul administrativ a fost înlocuit pur şi simplu cu «Administraţie», iar profesorii germani de specialitate obligaţi să nu mai predea studenţilor disciplina «Dreptul administrativ», ci disciplina «Administraţie»[3].

În paralel au existat, aşadar, permanent tendinţe de a conserva vechea teorie a administraţiei, prin dezvoltarea unei metode de studiu (*Staatswissenschaftliche Methode*) care, fără a face abstracţie de reglementarea juridică, să fie capabilă să analizeze sarcinile administraţiei publice din perspectiva drepturilor de suveranitate (*materielle Hoheitsrechte*), respectiv funcţionarea administraţiei în cadrul legislativ creat de puterea statală. Celor mai importanţi reprezentanţi ai acestui curent[4] li se atribuie şi conceptualizarea şi dezvoltarea dreptului de stat în Germania (Staatsrecht).

267. Continuatorii moderni ai acestei metode[5] au fondat aşa-numitul curent integrativ, respectiv metoda integrativă (Integrationsmethode) care, însă, nu a reuşit nici până în ziua de astăzi să realizeze o unitate de fundamentare a ştiinţelor administrative în Germania.

---

[1] Lucrarea sa Deutsches Verwaltungsrecht, în doua volume, a fost publicată în 1895-1896 şi tradusă, în 1903, în limba franceză, cum am arătat deja.

Otto Mayer este considerat ca un reprezentant clasic al Dreptului administrativ în statul de drept cu caracter liberal, lucrările sale exercitând o „influenţă durabilă", atât asupra doctrinei, cât şi asupra practicii, dar nu numai din Germania, ci şi dincolo de frontierele Germaniei, cum se exprima *J. Schwarze*, op. cit., vol. I, p. 129. De altfel, autorul german este de părere că dreptul administrativ actual al R.F.G. este rezultatul unei evoluţii pe mai multe etape a administraţiei: etapa statului politist (secolele XVII şi XVIII), etapa statului de drept cu caracter liberal (secolul al XIX-lea), etapa statului de drept cu caracter liberal şi social (secolul XX, cu particularitatile date de legea fundamentală, adoptată la Bonn, în 1949) (*J. Schwarze*, op. cit., vol. I, p. 128, unde se citează, în acelaşi sens, cei mai reprezentativi autori germani de drept administrativ din perioada postbelica: Wolff şi Bachof, Maurer, Forsthoff, Badura). Pentru a facilita documentarea studenţilor care nu ajung la lucrarea lui Schwarze, reproducem cele doua lucrări citate ale lui *P. Badura*: Verwaltungsrecht im liberalem und sozialen Rechtsstaat, Tubingen, 1966 şi Das Verwaltungsrecht des liberalem Rechsstaates, Gottingen, 1967.

[2] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays..,. op. cit., p. 13.

[3] Vezi pentru alte explicaţii *I.S. Toma*, op. cit., p. 40.

[4] Este vorba despre autori precum *R. von Mohl* (Staatsrecht des Koenigreichs Wuertemberg, II, 1831), *L. von Roenne* (Staatsrecht der preussischen Monarchie, II, 1856), *Joşef Poetzl* (Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechts, 3 vol. , 1883-1885), *E. Moening* (Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884) ş.a.

[5] Este vorba, în principal, despre reprezentanţii Şcolii Superioare de Ştiinţe Administrative de la Speyer, dintre care amintim autori precum H. Siedentopf, K. Koening, E. Hoffmann-Riehm, R. Loeser s.a.

În mod cu totul neaşteptat, perioada naţional-socialismului (1933-1945) în Germania a adus cu sine un reviriment al vechii teorii a administraţiei, fără să reuşească să realizeze şi o sistematizare conceptuală a acesteia. Cel mai important reprezentant al doctrinei administrative în această perioada a fost Arnold Koettgen[1)], care sublinia, în conformitate cu susţinătorii metodei politice, că teoria administraţiei nu poate fi văzută însă decât în permanentă legătură şi sub influenţa normelor de drept public.

Dreptul administrativ şi ştiinţa dreptului administrativ erau privite în această perioadă, în principal, ca instrumente pentru realizarea conducerii politice creatoare de către Fuehrer (*schoepferisches Fuehrertum*).[2)]

3.3. Curente şi orientări în ştiinţa administraţiei după cel de-al doilea război mondial

268. După cel de-al doilea război mondial şi în R.F.G. ştiinţa administraţiei este influenţată foarte puternic de concepţia americană, dar în paralel, urmându-se tradiţia istorică, se conturează o nouă concepţie cu privire la ştiinţa administraţiei. Teza fundamentală o reprezintă delimitarea ştiinţei administraţiei de politica administrativă şi, respectiv, de ştiinţa dreptului administrativ, toate trei intrând în sfera ştiinţei administrative. Ştiinţa administraţiei este legată, în optica autorilor contemporani din R.F.G, de cunoaşterea faptului de a administra.

Cu toate acestea, după cum precizează şi Ch. Debbasch, se remarcă, în cadrul ştiinţelor administrative din R.F.G., „o foarte mare întârziere a analizei ştiinţei administraţiei în raport cu dreptul administrativ", precum şi o tendinţă de includere a politicii administrative în sânul ştiinţei administraţiei.[3)]

De altfel, unul dintre cei mai cunoscuţi autori de ştiinţa administraţiei din R.F.G, Fritz Morstein Marx, pune sub semnul întrebării existenţa unei autonomii reale a ştiinţei administraţiei, precizând că această ştiinţă „nu manifestă o existenţă proprie nici printr-o metodă exclusivă sau particulară, nici prin caracterul de lege al rezultatelor sale", unitatea sa vine din anumite aspecte asupra cărora «poartă» obiectul său, precum: gestiunea autorizată de comunitate în profitul comunităţii, concentrarea efortului în vederea obţinerii rezultatelor fără a pierde din vedere pertinenţa şi legalitatea mijloacelor ce trebuie utilizate în acest sens.[4)]

Această situaţie l-a determinat, credem, pe autorul polonez J. Starosciak să aprecieze, în 1964, că în literatura din R.F.G. lucrările demne de atenţie din ştiinţa administraţiei erau până

[1)] A se vedea *A. Koettgen*, Deutsche Verwaltung, 1935, reedit. în 1937 şi 1944.

[2)] Dintre susţinătorii metodei juridice conservatoare, amintim, pentru această perioadă, autori precum: Ludwig *von Koehler* (Grundlagen des Verwaltungsrechts – 1937), *W. Laforet* (Deutsches Verwaltungsrecht – 1937), *H. Frank* (Deutsches Verwaltungsrecht – 1937), *Th. Maunz* (Verwalung – 1937), precum şi cele mai relevante publicaţii ale vremii, precum: „Deutsche Verwaltung", Reich, Volksordnung, Lebensraum, Raumforschung und Raumordnung.

[3)] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays ..., op. cit., p. 14;

[4)] *F. Morstein Marx*, Stand der Verwaltungswissenschaften, in F. Morstein Marx, şi alţii, „Verwaltung – Eine einfuhrende Darstellung", Berlin, Duncken et. Co Humblot, 1965, p. 37. Este de menţionat că sub coordonarea acestui autor a fost publicată în aceeaşi editură, patru ani mai târziu, şi lucrarea Verwaltungswissenschaft in Europaischen Landern – Stand und Tendezen (Stiinţa administraţiei în ţările europene – Realizări şi tendinţe).

atunci fie lucrări referitoare la conducerea întreprinderilor industriale, fie traduceri din literatura de specialitate străină.[1)]

269. După 1964 situaţia s-a schimbat simţitor. Abdicând treptat de la preeminenţa metodei juridice în abordarea fenomenologiei administrative, doctrina a început să nu se mai raporteze la administraţia publică ca la o structură apolitică şi neutrală, ci tot mai adesea ca la o structură integrantă a sistemului politico-administratv, în care partidele politice, parlamentele, guvernele şi administraţia interferează pe multiple paliere.[2)] Pe de altă parte, se recunoaşte că sistemul politico-adminstrativ însuşi nu poate fi disociat de fenomenologia economică şi culturală din cadrul societăţii, ceea ce impune analiza nuanţată a modului lor de interacţionare.[3)] Ca o consecinţă, doctrina subliniază necesitatea ca pe lângă tradiţional-dominantele ştiinţe juridice, fenomenul să fie investigat şi de o serie de alte discipline, denumite ştiinţe administrative de bază (*Basisdisziplinen*)[4)], în principal ştiinţele economice, politice, sociologia sau psihologia. Un asemenea proces de investigare a administraţiei publice în toată complexitatea sa avea să fie anevoios, întâi şi întâi o lipsă de coordonare derivând din chiar conceptualizarea şi abordarea metodologică diferită specifică acestor ştiinţe. Doctrinarii germani recunosc şi astăzi acest impediment, inerent după o tradiţie de mai bine de un secol în care studiul administraţiei publice s-a bazat preponderent pe metoda juridică, însă recunosc această modalitate nouă de abordare ca un element de noutate «importat» din Statele Unite, unde, în investigarea fenomenului administrativ, s-a pornit deja cu mult timp în urmă şi de la premize integratoare nejuridice.[5)]

270. În linii mari, după unii doctrinari[6)], în ultimele decenii ale secolului XX, ştiinţele administrative în Germania pot fi cuprinse, făcând abstracţie de abordarea normativă, dominantă de altfel, în continuare, în 4 mari curente: administrativ, politic, sociologic şi economic. Ştiinţele administrative propriu-zise au ca notă particulară analiza normelor şi structurilor administrative în dinamica lor, încercând o sintetizare a concluziilor elaborate de celelalte discipline de bază[7)]. Ştiinţele politice îşi propun ca obiect de investigare o ameliorare

---

[1)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 56.

[2)] *Ch. Reichard*, Betriebswirtschafslehre der offentlichen Vewaltung, Walther de Gruyter Verlag, Berlin/ New York, 1987, p. 4 şi urm.

[3)] *C. Bohret*, în studiul Offentliche Verwaltung in der Demokratie, apărut în volumul „Offentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland", Baden Baden, 1981, p. 53 şi urm.

[4)] Spre exemplu, la *P. Eichhorn, P. Friedrich*, Verwaltungsokonomie, Baden Baden, 1976, vol. I, p. 17 şi urm.

[5)] Retrospectiv şi mai detaliat, inclusiv cu referinţe la literatura «standard» nordamericană, în *K. Konig*, Entwicklungen des Verwaltungsstudiums in den Vereinigten Staaten von Amerika, în „Deutsche Offentliche Verwaltung", 1975, p. 456 şi urm..

[6)] Spre exemplu, *W. Seibel*, Regierbarkeit und Verwaltungswissenschaft, Frankfurt am Main/New York, 1983, *H. Siedentopf*, în studiul Der Stand der Verwaltungswisseschaft, apărut în volumul „Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Baden Baden, 1983, p. 41 şi urm., *B. Becker*, în studiul Standort und Perspektiven der Verwaltungslehre, apărut in „Recht und Politik", 1976, p. 99 şi urm.

[7)] Lucrări de referinţă ale momentului pot fi considerate, spre exemplu, volumul de studii *G. Joerger, M. Geppert* (coord.), Grundzuge der Verwaltungslehre, ed. 3, vol. I şi II, Stuttgart, 1983, *W. Thieme*, Verwaltungslehre, ed. 4, Koln, 1984, *A. Mutius*, Einfuhrung in die Verwaltungslehre, în volumul „Handbuch fur die offentliche Verwaltung", vol. 1, Neuwied Darmstadt, 1984, p. 711, *G. Puttner*, Verwaltungslehre, Munchen, 1982; în plus, doctrina germană a considerat că una dintre componentele fundamentale ale ştiinţei administraţiei la acel moment era şi elaborarea de studii de drept comparat pentru a identifica

a guvernării prin planificare şi organizare, exercitând o anume critică cu privire la acţiunea statală. Abordarea sociologică are în vedere structura internă a administraţiei şi a modului cum aceasta răspunde nevoilor sociale, iar abordarea economică, la nivel macroeconomic, urmăreşte evoluţii economice, bugetare şi fiscale, iar la nivel microeconomic, tinde la o radiografiere a eficienţei şi corelării mijloacelor economice în cadrul structurilor administrative individuale.

Au apărut, totodată, o serie de lucrări în această perioadă pe teme ca arhitectura administrativă, relaţiile dintre administraţie şi puterea politică, fenomenul birocratic, reforma structurilor, personalul federal etc.[1], iar cercetările de ştiinţa administraţiei cuprind, în general, următoarele teme: relaţia administraţie-cetăţean, organizarea administraţiei (bazele istorice şi teoria organizării), sarcinile, resursele şi echipamentele administraţiei publice, procesul decizional administrativ, planificarea şi coordonarea, controlul administrativ, serviciul public, reforma administraţiei, probleme de metodologie în activitatea administraţiei etc.

Însă, aşa cum arată doctrinarii germani, aceste «curente» de cercetare nu au putut fi nici până astăzi «topite» într-o ştiinţă a administraţiei unitară şi articulată, aceasta întrucât, aşa cum se exprima Ch. Reichard, „un simplu concept adiţional" (*Additionskonzept*), în sensul că ştiinţele administrative devin o sumă a rezultatelor investigaţiilor complementare ale ştiinţelor de bază, nu poate da satisfacţie"[2].

271. În concluzie, se poate afirma că doctrina contemporană germană rămâne marcată de conceptele vechi dezvoltate de dreptul de stat german (*Staatsrecht),* la fel cum, în toată această perioadă, accentuata dominaţie a ştiinţelor juridice determina ca ştiinţa administraţiei (*Verwaltungswissenschaft)* să fie considerată «copilul vitreg» al dreptului administrativ.[3] De asemenea, în ciuda dezvoltării unor curente de cercetare clar definite nu se poate vorbi în ultima parte a secolului XX despre o recunoaştere a ştiinţei administraţiei ca ştiinţă autonomă,

---

similitdini şi diferenţe pe plan internaţional, fiind de esenţă contribuţiile aduse in acest plan prin analizele făcute în acei ani de Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrtive de la Brussel sau prin cercetări ale unor specialişti germani (ex: *N. Wimmer*, Grundtypen der Verwaltung im internationalen Vergleich, în „Deutsche Verwaltung", 1983, p. 417 şi urm.), precum şi analizele retrospective cu privire la evoluţia administraţiei publice în spaţiul german, rămânând de referinţă unele lucrări precum *J.H. Kaiser*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Baden Baden, 1983 sau *K. Konig, H. J. von Oertzen, F. Wagener,* Offentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden Baden, 1981.

[1] *Ch. Debbasch*, op. cit., p. 56 şi opiniile acolo citate. (notele 16-27). Studiile de ştiinţa administraţiei nu pot face abstracţie, cum este şi normal, de concepţia juridică tradiţională în Germania asupra personalului din serviciile publice, care, la fel ca şi în Franţa, este divizat în două categorii: a) funcţionari supuşi unui regim de drept public (cam 1/3 la nivel federal şi 2/3 la nivel de land) şi b) tehnicieni şi muncitori supuşi unui regim de drept privat şi convenţiilor colective. Dispoziţiile esenţiale cu privire la regimul funcţiei publice sunt prevăzute în chiar Constituţia federală (art. 33) şi dezvoltate prin Legea din 31.03.1999 privind Statutul funcţionarilor publici federali cu modificările ulterioare (*Bundesbeamtengesetz)* şi prin dispoziţii legale ale landurilor. Astfel, funcţionarii sunt consideraţi acei agenţi care exercită cu titlu permanent atribuţii relative la suveranitate şi care pentru raţiuni ce ţin de securitatea de stat ori a vieţii publice, nu pot fi conferite persoanelor supuse relaţiilor de muncă de drept privat (*Ch. Debbasch*, Science administrative, 1989, p. 488, iar dintre lucrările autorilor de drept german, dar traduse în franceză, *P. Koenig*, La fonction publique de la Republique federale allemand, Dalloz, 1962).

[2] *Ch. Reichard*, Betriebswirtschafslehre der offentlichen Vewaltung, Walther de Gruyter Verlag, Berlin/ New York, 1987, p. 5.

[3] *G. Puttner*, op. cit., p. 13.

dificultăţile accentuându-se o dată cu preluarea unor concepte şi instituţii din obiectul de studiu al unor ştiinţe sociale. Însă tocmai această specializare a determinat o distanţare, în special metodologică, faţă de ştiinţa dreptului administrativ.[1)]

Mediul universitar a constituit, cum era şi firesc, terenul fertil pentru dezvoltarea ştiinţelor administrative. Este de menţionat că, din 1969, ştiinţele administrative au fost incluse în grupul disciplinelor opţionale în cadrul studiilor de drept[2)], iar în 1972, Asociaţia doctrinarilor de drept public german a recomandat (Recomandarea de la Salzburg) ca ştiinţa administraţiei să fie inclusă în primul examen juridic de stat.

272. În cadrul universităţilor au apărut, aşadar, catedre de ştiinţa administraţiei (de exemplu, la Universitatea din Berlin, Hamburg, Hanovra) şi au fost înfiinţate şcoli (institute) de specializare şi perfecţionare în ştiinţa administraţiei (de exemplu, Şcoala superioară de ştiinţe administrative din Speyer), acest studiu fiind oferit în modul complet şi în instituţiile de învăţământ superior militar. În ultimii ani ştiinţele administrative au fost introduse şi la nivelul facultăţilor specializate în administraţie publică (*Fachhochschulen fur oeffentliche Verwaltung)* unde au dobândit o importanţă deosebită.

În general însă, la nivelul învăţământului universitar, ştiinţele administrative sunt considerate şi rămân oarecum elitiste (*Orchideenfach),* fiind apanajul unui număr restrâns de instituţii de învăţământ superior, ceea ce îi face pe unii autori să aprecieze că încă există un relativ deficit în pregătirea specialiştilor în acest domeniu, deficit care este doar în parte surmontat prin posibilităţile de instruire şi specializare în momentul de faţă.[3)]

O contribuţie decisivă la dezvoltarea ştiinţelor administrative au avut-o în ultima jumătate de secol diferitele institute de cercetare, constituite fie pe lângă universităţi (cum este cazul celui de la Speyer), sau chiar în cadrul administraţiei publice[4)].

[1)] *G. Puttner*, op. cit., p. 12, precum şi *H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht,* vol. I, C.H. Beck Verlag, Munchen, 1999, p. 158 şi urm.

[2)] Această decizie a fost luată în cadrul conferinţei miniştrilor de justiţie din R.F.G. din octombrie 1969, pe baza hotărârii facultăţilor juridice din 8 februarie 1969 (ziua facultăţilor juridice).

[3)] *G. Puttner*, op. cit., p. 16 şi urm;

[4)] Se cuvine a fi menţionat aici că în multe privinţe administraţia publică nu s-a rezumat numai la a valorifica concluzii sau rezultate ale cercetării ştiinţifice externe, ci a iniţiat demersuri concrete de promovare a cercetării prin structuri proprii, cum ar fi cazul Academiei federale de administraţie publică, înfiinţată iniţial numai pentru specializarea cadrelor, sau sectorial, Academia federală de finanţe sau Academia pentru cadrele din administraţia poştelor din R.F.G.

La nivelul structurilor de cercetare bazate însă pe voluntariat, se impune a fi amintită contribuţia decisivă a Secţiunii germane a „Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative" precum şi activitatea ştiinţifică prodigioasă a „*Societatii Freiherr von Stein*", ca de altfel, şi o serie de alte societăţi de cercetare, precum „*Deutsche Gesellschaft fur Bildungsverwaltung*" sau „*Gesellschaft fur offentliche Wirtschaft und Gemeinswirtschaft*". Cu toate acestea, doctrina a deplâns însă faptul că, în continuare se resimte lipsa unui veritabil Institut Federal de ştiinţe administrative, ca institut de cercetare cu personal angajat şi mijloace materiale suficiente, această lipsă fiind încă suplinită de institutul de cercetare ce funcţionează, cum arătam anterior, la Speyer pe lângă Hochschule fur Verwaltungswissenschaften. O asemenea lipsă se resimte cu atât mai acut cu cât, pe domenii sectoriale ce ţin de ştiinţele administrative, asemenea institute şi-au găsit deja locul [spre pildă, „Deutsches Institut fur Urbanistik" (DIFU) la Berlin], iar, pentru că există în contiuare cerere mare, au apărut o serie de institute comerciale de consultanţă, cercetare şi prognoză (*Wirtschaftsberatung AG, Prognos AG, Batelle-Institut),* institute, care sectorial, aprofundează aspecte ce ţin de ştiinţele administrative.

3.4. Aspecte actuale privind ştiinţa dreptului administrativ

273. Autorii sunt unanimi în a recunoaşte că dreptul administrativ actual în R.F.G este rezultatul mai multor etape, aspecte la care ne-am mai referit într-un paragraf anterior. De asemenea, este general admisă teza după care principiile dreptului administrativ actual german decurg din Constituţie (Legea fundamentală), de unde şi ideea că „dreptul administrativ este o concretizare a dreptului constituţional". În acest proces de concretizare, esenţiale sunt principiile ponderabilităţii şi proporţionalităţii, în baza cărora urmează să fie analizată constituţionalitatea actelor administrative, problemă „ce intră şi în competenţa Tribunalului Constituţional".[1)]

Constituţia, de altfel, precizează câteva reguli esenţiale nu numai cu privire la organizarea şi funcţionarea autorităţilor de competenţă materială generală, dar şi cu privire la organizarea şi funcţionarea unor servicii publice federale sau la nivel de land: misiunile forţelor armate (art. 87a); utilizarea energiei nucleare (art. 87c); administraţia traficului aerian (art. 87d); Banca Federală (art. 88); navigaţia fluvială federală (art. 89); drumurile federale (art. 90); apărarea contra situaţiilor periculoase (art. 91); finanţele publice (art. 104s-115); starea de apărare militară (115s-115i).

274. În general, se afirmă că toţi cei trei factori: legislaţia, jurisprudenţa şi doctrina contribuie la conturarea dreptului administrativ în interiorul cadrului constituţional. În acest sens, au prins contur unele teorii, devenite de maximă actualitate în dreptul public german, precum teoria legiferării (*Gesetzgebungslehre)* sau teoria deciziei judiciare (*Rechtssprechungslehre).* Prima, în corelare directă şi cu misiunea administraţiei publice, este preocupată, în principal, de problematica privind necesitatea legiferării (*Notwendigkeit der Rechtssetzung)*, de dezvoltarea unor modele de legiferare (*Gestezgebungsmodelle)* şi de identificarea unor criterii de calitate pentru actul legiferării (*Gesetzesqualitat),* strâns legate, pe cale de consecinţă, de activitatea şi, mai ales, de îmbunătăţirea activităţii administrative. Dintre tezele cele mai importante dezvoltate de aceste teorii se individualizează cea privind necesitatea clarificării exprese a scopului legii în cadrul conţinutului acesteia, misiune ce revine în principal administraţiei, ca principal generator de proiecte legislative.[2)]

Importante contribuţii în acest proces complex a avut doctrina germană şi în privinţa stabilirii naturii juridice a unor principii noi ale dreptului administrativ (cum ar fi

---

[1)] Avem în vedere art. 93 alin. (1) pct. 2 (conflictul dintre Guvernul federal şi un Guvern de land) şi 4b (recursurile introduse de comune şi asociaţii comunale pentru violarea dreptului la autogestiune) din Legea fundamentală a R.F.G.

[2)] *W. Schreckenberger, K. König*, Gesetzgebungslehre, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1986, *H. Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, Müller, Jurist. Verl., Heidelberg, 1982, *G. Winkler, B. Schilcher*, Gesetzgebung: kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik, Springer Verlag, Viena, 1981, volumul editat de C. Böhret (în colab. cu P. Fricke s.a.), *Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre*, Forschungsinstitut fuer oeffentliche Verwaltung, Speyer, 1980. Din literatura juridica de specialitate mai nouă se pot cita şi lucrările G. *F. Schuppert*, Gute Gesetzgebung, Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, Müller Verlag, 2003, sau lucrarea cu caracter monografic conţinând o serie de prelegeri susţinute pe această temă în 1996 la un seminar al facultăţii de ştiinţe administrative din Speyer, lucrare editată sub coordonarea lui *W. Schreckenberger*, Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Duncker und Humblot Verlag, Berlin, 2000.

proporţionalitatea[1)] sau protecţia încrederii legitime[2)]), deşi încă departe de a fi clarificate pe deplin.[3)] Este în afară de orice îndoială că, la acest început de mileniu, contribuţiile doctrinarilor germani în teoretizarea acestor principii noi sunt un bun câştigat pentru dreptul public mondial, constituind referinţe de primă mână pentru orice abordare a fenomenului administrativ contemporan. Este spiritul «rău» al şcolii germane de drept public, un fel de renaştere a pozitivismului juridic din urmă cu un secol.

Aceste discuţii au fundamentat decisiv Codul de procedură administrativă din 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz)* la nivelul federaţiei, precum şi Codurile de procedură administrativă (similare celui federal) ale landurilor, impulsul decisiv pentru adoptarea acestor coduri fiind dat de Congresul al 43-lea al juriştilor germani din 1960.

Se poate afirma cu certitudine că, la aceste soluţii simple şi raţionale, nu s-ar fi ajuns fără aportul ştiinţei dreptului administrativ, ca şi al jurisprudenţei tribunalelor administrative, concluzie care vizează nu numai procedura administrativă, dar şi alte legi, izvoare pentru dreptul administrativ general sau dreptul administrativ special.[4)]

[1)] Credem că trebuie amintită aici excelenta teoretizare a «principiului proporţionalităţii» (*Verhaltnismassigkeitsprinzip)* prin care doctrinarii germani au dat valoroasă substanţă principiului statului de drept. De fapt «proporţionalitatea», aşa cum este teoretizată de doctrinarii germani, apare ca o consecinţă a dezideratului de a inhiba manifestarea în exces a puterii statului (*Ubermassverbot*). Ea vizează păstrarea unui echilibru raţional între avantajele şi dezavantajele intervenţiei statale, respectiv, ca cele dintâi să prevaleze celor de pe urmă, nu doar abstract, cantitativ sau numeric, ci raportat în concret la gradul de intensitate probabilă cu care unele interese pot fi promovate sau, respectiv afectate. Concilierea unor asemenea conradicţii în limitele preceptelor statului de drept a dus la formularea unor teorii cu pregnantă utilitate practică, precum «teoria mijlocului celui mai potrivit» (*Geeignetheit eines Mittels*), sau «teoria mijlocului necesar» (*Erforderlichkeit eines Mittels*) subsumate principiului «celui mai mic amestec posibil» (*Prinzip des geringstmoglichen Eingriffs*). Finalitatea este şi rămâne însă aceeaşi, şi anume de a aplica acele soluţii apte de a satsface interesul public fără a rămâne tributar celui privat, respectiv în maniera care ar aduce acestuia cea mai mică atingere posibilă, conform deja cunoscutului principiu german „cea mai blândă intervenţie cu cele mai uşoare mijloace (*schonendster Eingriff durch mildestes Mittel*). Pentru detalii a se vedea spre exemplu *H.J. Wolff, O. Bachof*, Verwaltungsrecht, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, Munchen, 1974, p. 185 şi urm., *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, Verlag C.H. Beck, Munchen, 1999, p. 301 şi urm., *Thomas Elwein, J.J. Hesse*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987, p. 615 şi urm., precum şi în *Alfred Katz*, Staatsrecht, C.F. Muller Verlag, Heidelberg, 1987; *K. Hesse*, Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, C.F. Muller Verlag, Heidelberg, 1999.

[2)] Doctrina germană, preluând din dreptul privat principiul bunei credinţe, a afirmat în planul dreptului public ideea „protecţiei încrederii legitime a cetăţeanului", care, modelându-şi existenţa zilnică şi dezvoltarea viitoare, cu bună-credinţă s-a raportat la starea normativă la un moment dat. Problematica este şi rămane complexă şi greu de fixat în limte precise, mai ales într-o dinamică crescândă a vieţii sociale. Se recunoaşte că încrederea cetăţeanului în normativitate trebuie protejată, însă cetăţeanul nu trebuie şi nu poate fi ferit de orice fel de «decepţie normativă» (ideea ar conţine în sine un grad prea mare de subiectivism), însă statul trebuie să ofere garanţia predictibilităţii manifestărilor sale, precum şi posibilitatea raţională de adaptare a particularilor la acestea, pe scurt, să permită încrederea într-o ordine juridică cu caracter de constantă (*Vetrauen auf eine konstante Rechtsordnung)*. Tribunalul Constitutional Federal de la Karlsruhe a accentuat importanţa acestei «protecţii» printr-o bogată şi constantă jurisprudenţă, subliniind că tocmai dinamica unui stat dezvoltat şi supraindustrializat, ce reclamă permanent intervenţia, planificarea şi dirijarea activităţii de către stat, nu poate ignora protecţia încrederii în ordinea juridică instaurată (*Ch. Degenhart*, Staatsrecht I, C.F. Muller Verlag, Heidelberg, 1992, p. 112 şi um., *E. Benda, W. Maihofer, H.J. Vogel*, Handbuch des Verfasungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, W. de Gruyter Verlag, Berlin, 1983, p. 497 şi urm, precum şi jurisprudenţa citată de aceşti autori.

[3)] *J. Schwarze*, op. cit., p. 134 şi opiniile acolo citate din doctrina germană, nota 31.

[4)] *J. Schwarze*, op. cit., p. 133 şi notele 19, 20.

Situaţia din R.F.G. confirmă teza pe care am formulat-o cu alt prilej, că între gradul de elaborare a legislaţiei şi nivelul doctrinei juridice este un raport direct proporţional[1].

§ 4. Doctrina administrativă în ţările anglo-saxone. Privire specială asupra doctrinei americane

4.1. Ştiinţa administraţiei în Anglia

275. În ţările anglo-saxone, îndeosebi în Anglia, cum am arătat într-un capitol anterior, noţiunea şi disciplina însăşi de drept administrativ sunt mai puţin folosite, iar teoria cuprinsă sub numele de *public administration* este mai mult o ştiinţă politică şi socială, decât una juridică, o artă mai mult decât o ştiinţă.[2]

Referindu-se numai la ştiinţa administraţiei din Anglia, în 1958, A. Molitor făcea precizarea că aceasta n-a cunoscut o dezvoltare prea amplă, fiind considerată o „ştiinţă prea abstractă".[3] Situaţia în prezent este alta, cercetările de ştiinţa administraţiei dezvoltându-se, după 1962, când a fost creat *Social Science Research Council*, ulterior (1970) a fost constituit *Joint University Council for Social and Public Administration* (Consiliul universitar unit pentru ştiinţe sociale şi ştiinţa administraţiei)[4], iar în 1968 a fost creat *The Civil Service Department* (organism ce are şi misiunea de a coopera cu organismele neguvernamentale în cercetările de ştiinţa administraţiei), precum şi *Civil Service College* (Colegiul Funcţiei Publice).

Cu toate aceste progrese, cum aprecia, la finele deceniului 8 al secolului trecut, Prof. Chapman, suportul şi încurajarea ştiinţei administraţiei din partea guvernului englez rămân încă modeste[5], situaţie care nu s-a schimbat esenţial nici la ora actuală.

De regulă, cercetarea problemelor de conducere în departamentele guvernamentale, era realizată de funcţionari publici, practicieni cu experienţă care, însă, nu aveau studiile necesare în ceea ce priveşte conducerea, iar problemele sociale şi economice pentru aceste departamente, chiar dacă erau încredinţate spre studiu universitarilor ori altor specialişti, aceştia nu erau consideraţi specialişti

---

[1] Este de presupus că doctrina de drept administrative actuală din R.F.G., ca şi legislaţia fundamentală pe această doctrină, vor constitui criterii de referinţă şi pentru doctrina de la noi, iar tinerii cercetători din cadrul Universităţii Româno-Germane din Sibiu, cunoscători ai limbii germane, între care şi asist. Nicolae Scutea, vor avea rolul lor decisiv. De altfel, Şcoala de drept administrativ din România, în general, trebuie să depăşească «graniţele naţionale», oferind fundamente teoretice nu numai pentru modificarea legislaţiei interne, pentru a fi pusă în consonanţă cu normele comunitare, dar şi pentru elaborarea normelor comunitare, pentru a fortifica procesul de construcţie europeană. Nu trebuie să scăpăm din vedere faptul că şi România va alege euro-parlamentari.

[2] *J. Popovici*, Anglo-saxon methods of public administration, extras din „Boston University Law Review", nr. 4/1936, p. 339-359; *R.A. Chapman*, The development of the academic study of public administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland, în Revue internationale des sciences administratives, nr. 1-2/1978, Bruxelles, p. 40 şi urm.

[3] *A. Molitor*, op. cit., p. 43-56.

[4] În cadrul Consiliului funcţionează un Comitet pentru administraţie publică (*R.A. Chapman*, op. cit., p. 43).

[5] Un rol de frunte în cadrul instituţiilor guvernamentale care cercetează problemele administraţiei publice îl ocupa Royal Institute of Public Administration (Institutul regal de ştiinţa administraţiei), care a primit o subvenţie guvernamentală, abia în 1949, deşi a fost fondat în 1922, ca o societate de învăţământ (*R.A. Chapman*, op. cit., p. 41).

în administraţia publică. Tocmai de aceea, majoritatea lucrărilor publicate în Anglia cu privire la administraţia publică, prin anii 60, aveau forma unor memorii ale funcţionarilor publici de seamă, care au scris despre ceea ce au făcut, adăugând propriile lor reflecţii.

276. Interesul pentru studiul administraţiei publice a devenit din ce în ce mai mare în ultimele decenii ale secolului XX, administraţia publică, ca studiu universitar, nu a fost niciodată aşa la modă în Regatul Unit[1], interesul public fiind stârnit, printre altele, de dorinţa englezilor de a se putea mândri cu realizări asemănătoare, în domeniul ştiinţelor sociale, cu acelea din S.U.A.[2]

Cele mai importante lucrări publicate aparţin atât profesorilor universitari, cât şi specialiştilor din alte domenii care şi-au concentrat atenţia în probleme de administraţie publică.[3]

Nu mai puţin, s-au nuanţat şi cercetările cu caracter juridic asupra administraţiei, urmare a intrării în vigoare, în anii 80, a legii privind revizuirea judecătorească a deciziilor unor autorităţi publice, conturându-se şi o practică tot mai consistentă de contencios administrativ.[4]

---

[1] *R.A. Chapman*, op. cit., p. 42.

[2] Idem, p. 43.

[3] *D.S. Pugh, D.J. Hickson*, Organizational Structure in its Context: The Aston Programme I, Saxon House, 1976; *A. DunSire*, Administration, The Word and the Science, Martin Robertson, 1973; *C.C. Hood*, The Limits of Administration, John Wiley, 1976; *E. Jacques*, A General Theory of Bureaucracy, Heinemann, 1976; *G.K. Fry*, The changing Civil Service College (Colegiul Funcţiei Publice), London, Allen and Urwin, 1985.

Un text de literatură dezvoltă rolul instituţiei înfiinţată în anul 1970 în domeniul pregătirii manageriale şi profesionale a funcţionarilor statului, în special a funcţionarilor guvernamentali superiori sau a celor care aspiră la o asemenea poziţie, pregătire profesională specializată în domenii profesionale esenţiale sau de înalt nivel, consultanţă şi cercetare. (*J. Greenwood, L. Robins*, „Public Administration Programmes in the United Kingdom", în *T. Verheijen, B. Connaughton*, Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation, Limerik, Centrul Pentru Studii Europene, 1999, p. 389). Pentru bibliografie de sinteză a se vedea: *N.B. Lynn, A. Wildavsky*, Public Administration: The State of the Discipline, New Jersey, Chatham House Publicshing Inc., 1990; *Richard J. Stillman, W. Kickert*, The Modern State and its Study: new administrative sciences in a changing Europe and United States, Aldershot, Edward Elgar, 1999 (p. 5: „In Western Europe, the „resurrection" of administrative sciences dates mainly from the postwar expansion of the welfare states, and hence, it is a relatively young field of science").

Reformele din 1968, care marchează o cotitură în doctrina administrativă, dar şi în politica britanică asupra funcţiei publice, sunt legate de numele Lordului Fulton, care a condus Comisia parlamentară ce a prezentat Raportul, care în limba engleză este publicat sub forma: The Civil Service, vol. 1 - Rapport the Committtee, 1966-1968, Chairman Lord Fulton, June, 1968, H.M.S.O., iar în limba franceză sub titlul: Le Civil Service, Rapport Fulton sur la réforme de la fonction publique en Grande-Bretagne, în La Documentation française, Notes et Etudes documentaires no 3545, 14 decembrie 1968.

[4] Astfel, în anul 1981 s-au înregistrat 533 de cereri de revizuire judecătorească a deciziilor diferitelor autorităţi publice, din care au fost admise 376, ca în 1987 numărul cererilor să crească la 1529, din care s-au admis 767, iar în 1994 s-a ajuns la un total de 3208 cereri, din care s-au admis 1260 [*A.W. Bradley, K.D. Ewing*, Constituţional and Administrative Law, 12th ed. Langman, 1998, p. 698, unde se citează şi lucrarea Judicial Review in Perspective (Revizuirea judecătorească în perspectivă), aparţinând lui Bridges, Meszaros şi Lunkin].

Este de menţionat ca revizuirea judecătorească vizează justiţia de supraveghere, obiectul acţiunilor îl formează atât deciziile administrative ale autorităţilor publice, cât şi deciziile jurisdicţionale ale tribunalelor specializate. Instanţa de supraveghere are de ales, fie confirmă decizia atacată, ceea ce înseamnă că respinge cererea de revizuire, fie anulează decizia atacată, ceea ce înseamnă că admite cererea de revizuire.

Distinct de aceste litigii, în esenţă, de contencios administrativ, după filozofia din Europa continentală, în Anglia tot instanţele de drept comun, cum s-a mai arătat în cele ce preced, au şi competenţa de a obliga

O definiţie formală a dreptului administrativ reprezentativă pentru doctrina juridică engleză de la finele secolului XX ne-o oferă A.W.Bradley şi K.D.Ewing: „Ramura dreptului public care se ocupă de structura, procedurile, puterile, îndatoririle, drepturile şi răspunderile diverselor organe de guvernământ angajate în administrarea politicilor publice"[1].

4.2. Pionieratul şi perioada clasică a ştiinţei administraţiei în S.U.A.

277. În S.U.A., contrar situaţiei din Anglia, există o puternică doctrină de ştiinţa administraţiei, încă din secolul XIX, aceste cunoştinţe fiind considerate drept bază pentru o anumită profesie, motiv pentru care, de la începutul secolului al XX-lea *Public administration* s-a impus ca disciplină didactică. Ştiinţa administraţiei în S.U.A. a trecut, la fel ca şi în principalele ţări ale Europei occidentale continentale (Franţa, R.F.G., Italia), prin perioade bine determinate, conturându-se curente de gândire (şcoli) cu un larg ecou internaţional. Poate din această cauză S.U.A. au fost, în mod semnificativ, denumite *The Home of Public Administration* (Casa ştiinţei administraţiei).[2]

278. Profesorul Woodrow Wilson, prin al său *The Study of Administration* din 1887[3] - ce i-a asigurat celebritatea, pregătindu-i în mare măsură drumul spre funcţia de Preşedinte al S.U.A. - este fondatorul ştiinţei administraţiei americane. Când el a publicat acest studiu-manifest, reforma administraţiei federale era la ordinea zilei. Abuzurile determinate de aplicarea lui *spoils system*[4], precum şi corupţia unor înalţi funcţionari publici, care au fost implicaţi în diverse scandaluri, a suscitat în America acelor ani o mişcare de opinie publică pentru transformarea profundă a regimului funcţiei publice.[5]

---

autorităţile guvernamentale şi administrative la repararea daunelor suferite de persoanele fizice, urmare a actelor ilegale ale autorităţilor publice.

Întreaga Mare Britanie se menţine pe poziţia tradiţională, reţinând atât contenciosul administrativ de anulare a actelor de autoritate, cât şi contenciosul administrativ de reparare a pagubelor cauzate prin acte ilegale ale autorităţilor publice în sfera instanţelor de drept comun, cu precizarea că pentru ambele litigii se aplică reguli specifice, deci nu cele ale dreptului comun.

„Totuşi, în 1995, Camera Lorzilor s-a pronunţat în sensul că o plângere individuală cu cerere de daune de la o autoritate publică trebuie să se bazeze pe o cauză a acţiunii de drept privat şi că autorităţile sunt pasibile de plata daunelor pentru îndeplinirea defectuoasă a funcţiilor lor numai în situaţiile în care ar putea exista răspundere în legea obişnuită a neglijenţei" (*A.W. Bradley, K.D. Ewing*, op. cit., p. 713).

[1] *A.W. Bradley, K.D. Ewing*, op. cit., p. 698.

În alţi termeni, autorii reţin în sfera de reglementare a Dreptului administrativ: puterile executivului de a face legislaţia secundară (delegarea legislativă); procedurile din faţa tribunalelor specializate şi de investigaţii ori din faţa ombudsman-ilor parlamentari referitoare la adoptarea deciziilor sau acordarea de reparaţii pentru nedreptăţi individuale; regimul revizuirii judecătoreşti, precum şi „ posibilitatea ca autorităţile publice, în special guvernarea centrală, să fie acţionate în justiţie pentru daune" (idem, p. 699).

[2] Generaţiile de autori de ştiinţa administraţiei din SUA sunt grupate, de regulă, în: 1) pionierii (în frunte cu Wilson); 2) reprezentanţii şcolii clasice (în frunte cu Taylor); 3) curentul psihosociologic (fundamentat de Herbert Simon) şi 4) doctrina actuală.

[3] Publicat în revista Political Science Quarterly, iunie 1887, p. 197-222.

[4] Potrivit acestui sistem, partidul care câştigă alegerile avea obligaţia de a acorda funcţiile publice persoanelor care l-au ajutat să cucerească puterea, ceea ce era considerat drept un mijloc de control democratic de către popor a activităţii funcţionarilor publici.

[5] *B. Gournay, J.F. Kesler, J.Siwek-Pouydesseau*, Administration publique, op. cit., p. 12. Se poate spune că S.U.A. treceau atunci printr-o situaţie similară cu a României post-revoluţionare.

În 1883 a fost adoptat *Pendleton Act,* legea care înlătura, formal, *spoils system*, separând administraţia (funcţia publică) de politică. Studiul lui Wilson, determinat de apariţia legii, urmăreşte să fundamenteze necesitatea unei calificări tehnice administrative pentru funcţionării administraţiei federale americane, de unde şi necesitatea unei ştiinţe care să „furnizeze" aceste cunoştinţe despre administraţia publică.

Mai mult, Wilson, ca şi Goodnow (în 1890), indică şi metodele care trebuie să fie utilizate în acest scop, insistând asupra înrudirii dintre administraţia publică şi gestiunea afacerilor private, idee ce va fi pe larg dezvoltată de reprezentanţii şcolii clasice.

279. Cu toate că perioada clasică a ştiinţei administraţiei din S.U.A. este considerată perioada interbelică, se poate spune că doctrina lui Frederick W. Taylor se încadrează tot în această perioadă. Lucrarea sa fundamentală „Principii de conducere ştiinţifică", apărută în anul 1911, este, de fapt, una din operele fundamentale ce reprezintă punctul de plecare şi pentru ştiinţa modernă a administraţiei, Taylor fiind considerat întemeietorul ştiinţei despre organizarea muncii omeneşti. Taylor a avut ideea de a descompune întregul proces al unei operaţii în părţile sale componente principale, le-a supus apoi observaţiei şi măsurării, procedând în cele din urmă la înlăturarea mişcărilor inutile, neeconomicoase. Prin întreaga sa teorie el urmăreşte să fundamenteze o metodă menită a asigura economicitatea procesului muncii.[1)]

Greşeala fundamentală a lui Taylor, cum arăta un autor polonez, J. Starosciak, constă în aceea că, formulându-şi generalizările, el pornea de la un aşa-zis *homo economicus*, care nu exista în realitate.[2)] Taylor, ca şi Emerson, care a publicăt, în 1912, lucrarea Douăsprezece principii ale productivităţii muncii[3)], ignoră interesul persoanelor care execută munca, aspectele psihologice. Această greşeală a fost înlăturată de unii dintre discipolii lui Taylor, între care Frank Gilberth şi Mongensen.[4)]

Interesant este de reţinut că numai la trei ani după Taylor, un autor german publică la Leipzig o lucrare în care situează omul pe primul plan, fundamentând, astfel, psihotehnica. Este vorba de Munsterberg.

Cu toate că pe terenul teoriilor lui Taylor şi Gilberth s-a consolidat managementul contemporan[5)], concepţia lui Taylor, ca şi a lui Emerson, se referă exclusiv la problemele conducerii unei întreprinderi particulare.[6)]

[1)] A se vedea pe larg asupra acestei metode *J. Starosciak*, op. cit., p. 44 şi urm.

[2)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 45.

[3)] Aceste principii, devenite celebre, sunt: a) existenţa unui ţel clar, a unui ideal; 2) bun simţ în organizare; 3) sfaturi calificate; 4) disciplină; 5) comportare cinstită; 6) verificarea rapidă şi sistematică a rezultatelor; 7) ordine în muncă; 8) existenţa unor norme şi modele; 9) condiţii corespunzătoare de muncă; 10) metode de muncă elaborate; 11) instrucţiuni precise pentru cei ce lucrează; 12) sistemul de stimulare (reproduse după *J. Starosciak*, op. cit., p. 47, nota nr. 1).

[4)] Vezi pentru dezvoltări *L.H. Baratin, M.Y. Guedon*, Organisation et méthodes dans l'administration publique, op. cit., p. 53-56, unde se apreciază că metoda lui Taylor, umanizată prin optica lui Gilberth, a fost teoretizată de Mongensen, alt inginer american, care în 1937 a definit cele 5 faze ale tehnicii de simplificare a muncii: 1) a alege munca ce urmează a fi îmbunătăţită şi a o delimita precis; 2) a înregistra faptele (analiza propriu-zisă); 3) a efectua critica faptelor; 4) a studia noua metodă care să nu prezinte erorile celei anterioare; 5) a aplica o nouă metodă.

[5)] *J. Starosciak,* op .cit., p. 44. Este de menţionat că autorii francezi îl citează pe Taylor alături de Fayol drept fondatori ai «principiilor» practice de natură a ameliora gestiunea întreprinderilor (administraţiilor) de orice natură (*J. Chevallier*, op. cit., p. 38).

[6)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 47.

280. Prin urmare, în sensul strict al termenului, în perioada clasică a ştiinţei administraţiei nord-americane intră autorii care, după Taylor, au elaborat studii şi lucrări referitoare la administraţia publică. Studiile din această perioadă au fost stimulate de numeroasele decizii de reformă administrativă iniţiate de guvern, reforme ce au culminat cu faimosul *New Deal*, promovat de Preşedintele Roosevelt.

Una din primele reforme de acest gen a fost crearea, în 1921, a unei Administraţii de Buget (*Bureau of the Budget*). Se constituie, astfel, comisii de reformă administrativă în majoritatea statelor din S.U.A., care erau formate (iar multe conduse) şi din teoreticieni ai ştiinţei administraţiei, îndeosebi profesori universitari.[1)] Pe ordinea de zi a acestor comisii erau incluse probleme ca: specializarea şi remunerarea personalului; structura serviciilor; crearea birourilor de stat-major; ameliorarea procedurilor administrative etc.

281. Principalul reprezentant al şcolii organizaţionale americane de ştiinţa administraţiei este Luther Gulik care, într-o lucrare colectivă (*Papers on the science of administration*, din 1937), elaborează o teorie ce se exprimă prin literele P.O.S.D.CO.R.B.[2)], teorie şi principii „valabile în interiorul tuturor administraţiilor".

Pe baza acestui studiu se creează mai întâi în S.U.A., apoi în Marea Britanie, iar după război în toată Europa occidentală, serviciile O şi M (organizare şi metode).[3)]

[1)] După părerea unor autori francezi, supremaţia sistemului administrativ american din perioada interbelică şi în anii de după cel de-al II-lea război mondial faţă de sistemele din Europa occidentală se datorează, în primul rând, osmozei care s-a realizat între Administraţie şi Universitate (*B. Gournay, F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau*, op. cit., p. 16). Este suficient să amintim, spre a confirma justeţea acestei teze, că preşedintele Roosevelt a înfiinţat, în 1937, Comisia prezidenţială pentru organizarea administrativă (*President's Committee on Administrative Management*) şi a numit în fruntea ei trei specialişti renumiţi de ştiinţa administraţiei: L. Brawnlow, S. Merriam şi L. Gulik.

[2)] «P» este prescurtarea cuvântului *Planning*, viziunea de perspectivă a sarcinilor administraţiei, planificarea activităţilor din interiorul administraţiei.

O - *Organizing*: organizarea, în sensul de ordonare, a structurilor interioare (adică a aparatului).

S - *Staffing*: organizarea «statelor-majore» ale diverselor servicii administrative (adică a conducerii).

D - *Directing*: preţuirea, în fiecare compartiment, a deciziilor şi stabilirea criteriilor după care se adoptă decizia globală. Cu alte cuvinte, spaţiul semantic al termenului la care ne referim cuprinde tocmai „examenul activităţii decizionale".

CO - *Coordinating*: interrelaţiile dintre compartimentele unei unităţi administrative, precum şi între unităţile administrative de acelaşi grad.

R - *Reparting*: operatia de informare a publicului şi a funcţionarilor.

B - *Budgeting*: finanţarea şi evaluarea costurilor.

[3)] Asemenea servicii, afirma R. Drago, există azi în Franţa în cadrul cvasitotalităţii ministerelor, ele având drept scop cercetarea permanentă a ameliorării administraţiei de stat, atât „sub unghiul modest al ameliorării funcţionării sistemului informaţional, cât şi sub unghiul fundamental al îmbunătăţirii structurilor administrative" (*R. Drago*, op. cit., p. 13).

Sub denumirea de „Organizare şi Metode" (O.M.) autorii occidentali, în special cei francezi, grupează deci „ansamblul de tehnici destinate ameliorării funcţionării administraţiei", dar expresia evocă şi compartimentele sau, după caz, instituţiile specializate în practicarea acestor tehnici. Mai exact, se afirmă că organizarea este operaţiunea de cercetare, identificare şi punere în aplicare a mijloacelor de natură a creşte eficacitatea şi rentabilitatea serviciilor administrative, precum şi capacitatea acestora de a se adapta la mediul exterior. Metoda este procesul de reflecţie abstractă permanentă asupra apropierii problemelor organizării (Ch. Debbasch, *Science administrative*, 1989, p. 610; D. *Moulias*, Organisation et Méthodes, în Traite de science administrative, Mouton, Paris, 1966, p. 531).

În spiritul acestor reforme, se înscrie şi regândirea sistemului de administraţie a oraşelor. Astfel, după primul război mondial, o serie de oraşe nord-americane introduc, experimental, sistemul *City Manager*, după numele unui specialist de foarte înaltă calificare, învestit cu largi puteri - tehnicianul gestiunii municipale.

Acest sistem, la început, a cunoscut un foarte mare succes, devenind expresia legăturii dintre practică şi teoria administrativă. În prezent, sistemul se mai practică doar în unele oraşe mai mici.

282. *City Manager*, conducătorul de oraş, ales de primar şi Consiliu, a devenit nu numai un organ tehnic administrativ, dar şi un criteriu de referinţă pentru dezvoltarea doctrinei administrative. Aşa se explică de ce concluziile ştiinţei administrative din perioada clasică sunt dominate de ideea «managerismului», a formării unui administrator, care trebuie sa ştie mai bine decât oricine nu numai cum să îndeplinească sarcinile conducerii, dar şi care sunt nevoile cetăţeanului, ce-l va mulţumi şi ce-l va nemulţumi. Se pledează, astfel, nu numai pentru un expert în metodele de lucru ale aparatului administrativ, ci şi în domeniul nevoilor şi aspiraţiilor cetăţeneşti.[1)]

283. După unii autori, cauzele dezvoltării ştiinţei administraţiei în S.U.A., între cele două războaie mondiale, ar fi fost: a) sistemul descentralizării ce a caracterizat şi caracterizează învăţământul universitar din S.U.A., permiţând includerea acestei discipline în programele universitare (ştiinţa administraţiei n-a fost aici, ca în Franţa, victima prestigiului unor discipline mai vechi); b) estimarea americanilor că între ştiinţa administraţiei publice şi ştiinţa administraţiei afacerilor sunt numeroase puncte comune, fără a fi vorba de o identitate absolută; c) linia caracteristică a psihologiei americane, anume conjugarea inteligenţei programatice cu optimismul reformator. „S-a conturat, astfel, convingerea, inclusiv la conducătorii americani, că studiile de *public administration*, pot şi trebuie să conducă la formularea de concluzii practice, de perfecţionare a administraţiei, a organizării sociale în general".[2)]

Este de menţionat că în Franţa, de-a lungul anilor, au existat diferite organisme care au avut ca obiectiv realizarea de reforme prin tehnicile O.M. (de exemplu Comitetul Central asupra randamentului serviciilor publice, înfiinţat prin Decretul din 9 august 1946; Comitetul naţional al productivităţii - Decretul din 27 iunie 1950; Comisariatul general al productivităţii - Decretul din 23 mai 1953; Centrul naţional de informare pentru productivitatea serviciilor publice - între 1968 şi 1985; Serviciul central de organizare şi metode, înfiinţat la 1 iulie 1985, ca organism interministerial etc.). La acestea se adăuga, cum s-a menţionat mai sus, serviciile de O.M. din ministere (între 1941 şi 1947 existau numai în 6 ministere), precum şi de la nivelul prefecturilor (*Ch. Debbasch*, op. cit., 1989, p. 613).

În Anglia primele probleme de O.M. au fost puse după 1914 (Comitetul McDonald), dar prima direcţie de O.M. a fost creată la Trezorerie în 1942, care coordonează într-un fel această activitate, organizată la toate departamentele ministeriale (*Ch. Debbasch*, loc. cit.).

[1)] Vezi în acest sens şi *J. Starosciak*, op. cit., p. 52. Două lucrări sunt considerate reprezentative pentru cercetările din această perioadă: *L.D. White* (profesor la Universitatea din Chicago), Introduction to the Study of Public Administration, 1926, care a constituit manualul de referinta al multor generatii de studenţi, şi *W.F. Willoughby*, Principles of public administration, Washington, 1927 (Vezi cu privire la cuprinsul acestei lucrări *I.S. Toma*, Introducere în ştiinţa administraţiei, op. cit., p. 26).

[2)] Vezi mai pe larg asupra acestor cauze *B. Gourney, J.F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau*, op. cit., p. 15-16.

4.3. Şcoala lui H. Simon şi perioada actuală a studiilor de *public administration* din S.U.A.

284. Şcoala clasică este puternic criticată de Herbert Simon, îndeosebi în lucrarea intitulată Comportamentul administrativ. Studiul procesului de elaborare a deciziilor în organizarea administrativă[1], lucrare prefaţată de Chesten I. Barnard, unul dintre pionierii psihosociologiei organizării administrative.

Criticând teoria clasică, H. Simon estimează că sunt indispensabile pentru fundamentarea teoriei administrative cercetarea şi observarea comportamentului agenţilor organismelor administrative. El dezvoltă, astfel, teoria **comportamentului administrativ**. Se susţine că, pentru a studia eficient repartizarea puterii de decizie în sânul unui organism, trebuie examinate: modul în care această putere este, în fapt, repartizată, deciziile luate de fiecare agent ori de fiecare categorie de agenţi, precum şi influenţele ce se exercită asupra acestora în momentul în care se adoptă deciziile.[2] Nu mai puţin, se impune a sublinia că teoria comportamentului administrativ, în optica autorului ei, n-are ca obiect fundamentarea de reguli de organizare foarte precise, ci doar formulează un început de analiză, clarifică anumite concepte, sugerează diverse cercetări, stabileşte ipoteze provizorii.[3]

285. Este de menţionat că H. Simon apare citat în lucrările actuale de ştiinţa administraţiei, atât printre reprezentanţii „şcolii relaţiilor umane" (alături de Selznick, Gauldner, Blau, Barnurd, Merton etc.), cât şi printre reprezentanţii teoriei organizaţiilor, mai ales prin lucrarea publicată în 1958, împreună cu J.G. Mach (ultima ediţie franceză fiind din 1971).

Prin aceste teorii s-a oferit posibilitatea unor studii din perspective diferite: sociologice, psihosociologice, politice, economice, a investigării complexe a practicilor de conducere, acordându-se o atenţie egală aspectelor formale şi neformale, raţionale şi afective, tehnice şi de comportament, cercetări care au condus şi la dezvoltarea unor discipline distincte ca: Business Management, Psihosociologia relaţiilor industriale, Sociologia birocraţiei etc.[4]

---

[1] *H. Simon,* Administrative behaviour; a study of decişion making process in administrative organisation, New York, McMillan, 1945. Lucrarea, peste aproape patru decenii, a apărut şi într-o ediţie franceză sub titlul Administration et processus de décision, Economica, 1983.

[2] Aceste teze le dezvoltă H. Simon şi într-o lucrare din 1950, intitulată simplu Public Administration. Vezi asupra acestei concepţii şi *Ch. Debbasch*, Science administrative, Dalloz, 1989, paragraful intitulat sugestiv De la W. Wilson la H. Simon (p. 11-12); *J. Chevallier*, Science administrative, op. cit., 1986, p. 40.

[3] Vezi asupra acestor aspecte şi *B. Gournay, J. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau*, op. cit., p. 23 şi urm.

[4] Vezi, în acest sens, *J. Chevallier*, op. cit., p. 40.

O contribuţie teoretică esenţială la analiza sociologică a birocratiei şi la punerea în lumină a raporturilor dintre exerciţiul unei autorităţi de tip legal-raţional (caracteristică statului modern) şi o formă de organizare birocratică (caracterizată prin profesionalism şi ierarhie) şi-a adus-o, încă la începutul secolului XX, Max Weber (1864-1920).

De altfel, abordarea sociologică rămâne una din abordarile esenţiale ale teoriei asupra administraţiei contemporane, menţionându-se teza după care, ştiinţa administraţiei este o ramură a sociologiei, axată pe două direcţii: a) sociologia politică şi b) sociologia organizaţiilor. Orientarea sociologiei politice doreşte să scoată în evidenţă implicarea administraţiei în rezolvarea problemelor politice, legătura acesteia cu politica şi, implicit, depăşirea etapei când administraţia era un simplu executant.

Orientarea sociologiei organizaţiilor vine tocmai pe filonul care pleacă de la Max Weber şi trece prin lucrările lui H. Simon. Lucrarea a fost de reeditată în anii 1947, 1957, 1976 şi 1997 în cadrul unor ediţii

Pentru a ne forma o imagine asupra gradului de extensie al ştiinţei administrative este, credem, important de reţinut că, în preajma anului 1970, peste 9 000 de studenţi erau înscrişi la cursurile de administraţie publică, numeroase universităţi din S.U.A. aveau programe de predare a administraţiei publice nu numai sub forma unui singur curs, ci sub forma mai multor cursuri, iar unele universităţi importante aveau instituite şcoli speciale în acest domeniu.[1)]

Cum ne informează autorul citat, în S.U.A. subiectele esenţiale ale şcolilor de administraţie publică tind spre conducerea şi administraţia personalului, dar există şi o puternică tendinţă de accentuare a analizelor interdisciplinare, îndeosebi a materiei referitoare la transporturi, afacerile urbane, probleme social-economice etc.[2)] De altfel, în S.U.A., mai ales după anul 1967, când Jan C. Honey a prezentat raportul *Higher for Public Service*, s-a conturat o amplă dispută teoretică cu privire la problema definirii a ceea ce se înţelege prin administraţie publică *(public administration)*, anume: un câmp de studiu, o disciplină didactică, o ştiinţă, un grup de ştiinţe, o profesie, un proces de conducere a afacerilor publice, care presupune cunoaşterea şi deprinderea mai multor discipline şi, respectiv, profesii.[3)]

286. Ştiinţa administraţiei din S.U.A., în ultimele decenii ale secolului XX, după Prof. englez R.A.W. Rhodes, cuprinde patru mari direcţii de cercetare: a) studii politice; b) umanismul organizaţional; c) teoria politică a administraţiei publice şi d) noua politică economică.[4)]

---

actualizate de autor (*Herbert Alexander Simon*, Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations, 4th ed., The Free Press, 1997) (Iată temele capitolelor acestei ultime ediţii: Decision-making and administrative organization; Some Problems of Administrative Theory; Fact and Value in Decision-Making; Rationality in Administrative Behavior; The Psychology of Asdministrative Decisions; The Equilibrium of the Organisation; The Role of Authority; Communication; The criterion of Efficiency; Looyalties and Organisational Identification; The Anatomy of Organisation, iar în apendice: What is an Administrative Science). Astfel, la baza teoretică a fenomenului birocratic se raportează „studiile clinice efectuate de psihosociologi asupra relaţiilor umane în marile firme industriale", ajungându-se la noi orientări pentru ştiinţa administraţiei. Pornind de la definiţia lui H. Simon, potrivit căreia o organizaţie este „un ansamblu de structuri de comunicare, de informare şi de relaţii între persoanele care constituie un grup", sociologia organizaţiilor are ca postulat: „Funcţionarea unei organizaţii nu poate fi sesizată, mai mult, înţeleasă", ţinând cont numai de reglementările explicite care o guvernează, fiind nevoie ca aceste informaţii să fie completate, văzând corijarea impusă de analiza motivaţiilor, comportamentelor şi strategiile membrilor" (*J. Chevallier*, op. cit., p. 50). Organizaţiile, aşadar, sunt unităţi sociale complexe, formate din indivizi şi grupuri ale căror interese pot fi şi de natură diferită. Sunt aspecte de care adevărata cunoaştere ştiinţifică nu mai poate face abstracţie, cum vom arăta şi în cele ce urmează.

[1)] *R.A. Chapman*, op. cit., p. 44.

[2)] Idem.

[3)] Vezi cu titlu de exemplu *V. Ostrom*, The Intellectual Crisis in American Public Administration, University of Alabama Press, 1973; *F. Marini*, Towards a New Public Administration, Chaudler, 1971; *J.C. Charles-Warth*, Academy of Political and Social Science, 1968; *M.E. Dimock, G. Dimock*, Public Administration, New York, Rinehart and Winston, ed. 4, 1969.

[4)] Caracteristica esenţială a „analizelor politice", după acest autor, este dată de „problemele interdisciplinare şi centrale"; prin umanism organizaţional, Rhodes înţelege ultimele dezvoltări în teoria organizaţiei din Occident, îndeosebi relaţia dintre individ şi organizaţie; „teoria politică a administraţiei publice" grupează, de fapt, cercetările de etică şi, respectiv, filozofie a administraţiei, iar prin „noua politică economică" se evocă comportamentul raţional în legătură cu birocraţia (*R.A.W. Rhodes*, Current Developments in the Study of Public Administration in the United States, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, Discussion Paper New Series nr. 1/1976, p. 66).

Pe de altă parte, este de subliniat că, în urma unor raporturi şi analize ale sistemului predării şi cercetării administraţiei publice, încă din 1974, Asociaţia Naţională a Şcolilor de Afaceri Publice şi Administraţie (N.A.S.P.A.A.) a publicăt liniile directoare şi standardul pentru gradele superioare în domeniul administraţiei publice, corespunzătoare viitorilor funcţionari publici. Competenţa profesională a unui funcţionar public, conform acestor «standarde», rezidă în: cunoştinţe, valoare şi comportament.[1)]

Legătura cu practica este o altă trăsătură a ştiinţei administraţiei nord-americane. Metoda de predare pe baza analizei unor cazuri concrete a început să fie folosită prima dată în S.U.A.[2)]

Cu toate că în universităţile americane nu există un program fix de materii administrative, uniform pentru toţi studenţii, există, însă, o concepţie metodologică unitară în predarea acestor discipline, în formarea ca specialişti a studenţilor, aceştia fiind obligaţi, încă din perioada interbelică, să facă stagiu (de practică) în birouri.[3)] Această situaţie se explică prin larga autonomie universitară din S.U.A., universităţile depinzând, în ceea ce priveşte „interdependenţa dintre profesori, cercetători şi practicieni", de asigurarea serviciilor cerute „de clienţii lor", spre deosebire de Anglia, unde universităţile numai „teoretic îşi valorifică independenţa", deoarece, în practică, ele se bazează pe fondurile primite de la Guvern.[4)]

După cum subliniază şi Prof. J. Starosciak, o confirmare a realizărilor obţinute de *Public Administration* în S.U.A. o reprezintă interesul pe care-l manifestă opinia publică faţă de ştiinţa conducerii, existenţa unui număr foarte mare de publicaţii de specialitate, de organizaţii ale căror statute prevăd efectuarea de cercetări în domeniul teoriei conducerii şi popularizarea acestor cercetări[5)].

În fine, o caracteristică dominantă a întregii doctrine administrative de *public administration* de la Wilson până la autorii contemporani o reprezintă şi lipsa de interes faţă de drept, poziţia anormativă.

4.4. Ştiinţa administraţiei în Canada

287. Într-o sinteză cu privire la ştiinţa administraţiei în Canada, se poate spune că această ştiinţă urmează o cale de mijloc între tradiţia din Anglia şi cea din S.U.A. Influenţa britanică a fost foarte puternică până prin anii 60-70, motiv pentru care nici cercetările de ştiinţa administraţiei n-au cunoscut o amploare deosebită[6)], cum de altfel nici universităţile nu aveau o deschidere deosebită spre această disciplină.[7)]

[1)] *R.A. Chapman*, loc. cit. Este de menţionat că numeroase şcoli de pregătire în domeniul administraţiei publice promovează „linii directoare" proprii, cum este cea a lui Rhodes.

[2)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 53.

[3)] *E. Vuik, R. Didisheim*, Voyage a travers les institutions administratives des Etats-Unis, în Revue Internaţionale des Sciences Administratives, 1937, p. 204.

[4)] *R.A. Chapman*, op. cit., p. 49.

[5)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 53. Autorul menţioncază că cea mai mare dintre aceste organizaţii este A.M.A. (America Management Asociation), care avea la data respectivă (1964) peste 32 000 de membri (idem, nota nr. 2).

[6)] Studiile de administraţie publică ale autorilor canadieni din această perioadă sunt mai mult studii de ştiinţă politică, ce rareori erau «intercalate» cu sociologia, psihologia ori administraţia afacerilor (*R.A. Chapman*, op. cit., p. 45). Institutul de Administraţie Publică din Canada a fost fondat abia în 1949 şi a început să primească subvenţii de la guvernul federal şi provincial din 1956 (idem).

[7)] În 1950 existau doar 30 de oameni de ştiinţe politice în cele 70 de universităţi canadiene de limba engleză. Abia în 1954 a fost creată prima şcoală de administraţie publică la Carleton-College, în Ottawa (idem).

Momentul hotărâtor în schimbarea opticii cu privire la studiile de ştiinţa administraţiei şi orientarea doctrinei canadiene spre tradiţiile şcolii americane l-a marcat Comisia *Glassco Royal*, sub denumirea ei completă *Royal Commission on Government Organisation.*[1)]

„Munca acestei comisii - scrie Prof. D.C. Rowat - demonstrează că şi canadienii au renunţat la concepţia britanică tradiţională după care administraţia este doar arta care poate fi dobândită numai prin experienţă, şi au adoptat, în schimb, punctul de vedere american, conform căruia administraţia este, de asemenea, o ştiinţă, în sensul că se ridică pe un fundament teoretic, presupunând cunoştinţe ce pot fi învăţate şi aplicate la soluţii date problemelor concrete".[2)]

Ca urmare a acestei mutaţii, cursurile de administraţie publică au fost introduse în numeroase universităţi, iar *Universitatea Dalhousie* a creat o nouă facultate, cea de studii administrative. De asemenea, Institutul de Administraţie Publică a iniţiat investigaţii largi în cadrul serviciilor administraţiei publice pentru a elabora programe de pregătire şi educare a viitorilor funcţionari publici etc.

Tendinţa doctrinei canadiene de ştiinţa administraţiei, de la finele secolului XX, era de independenţă faţă de ştiinţa politică, precum şi faţă de *business administration*, deşi *policy-management*, această îmbinare a *management*-ului cu politica „poate constitui un nou exemplu de adoptare a liniei de mijloc între influenţele britanice şi americane".[3)] Există, însă, şi o puternică doctrină pe tema funcţiei publice.[4)]

Reproducem aici câteva definiţii date noţiunii de public administration citate în Richard Stillman, Public administration: Concepts and cases, Houghton Mifflin, Boston, 1978, p. 2-4, considerate de literatura recentă ca unele dintre cele mai semnificative în literatura americană: „Public administration is the action part of government, the means by which the purposes and goals of government are realized" – John J. Corson and J.P. Harris; „Public administration as a field is mainly concerned with the means for implementing political values ..." – John Pfiffner and Robert Prestus; „... Public administration to be best identified with the executive branch of government." – James W. Davis, Jr.; „Public administration differs from political science in its emphasis on bureaucratic structure and behavior and in its methodologies. Public administration differs from administrative science in the evaluative techniques used by nonprofit organizations, ad because profit-seeking organizations are considerably less constrained in considering the public interest in their decision-making structures and the behavior of their administrators" – Nicholas Henry; „The process of public administration consists of the actions involved in effecting the intent or desire of a government. It is thus the continuously active, „business" part of government, concerned with carrying out the law, as made by legislative bodies (or other authoritative agents) and interpreted by the courts, through the processes of organization and management" – Dwight Waldo; „Public administration: (a) is a cooperative group effort in a public setting; (b) covers all three branches – executive, legislative, and judicial – and their interrelationships; (c) has an important role in the formulation of public policy, and is thus part of the political process; (d) is different in significant ways from private administration; and (e) is closely associated with numerous private groups and individuals – Felix and Lloyd Nigro".)

[1)] Această comisie a dat publicităţii la Ottawa, în perioada 1962-1963, anumite rapoarte.

[2)] *D.C. Rowat*, The study of Public Administration in Canada, în Public Administration, vol. 41/1962, p. 320.

[3)] *R.A. Chapman*, op. cit., p. 48.

[4)] *W. Baker*, Power and the public service, în „Canadian Public Administration, nr. 1/1987; *P. Garant*, La fonction publique canadienne et québécoise, Les presses de l'Université, Laval, 1973.

4.5. Ştiinţa administraţiei şi dreptul administrativ în Irlanda

288. Irlanda a devenit stat independent în 1922, când a fost adoptată şi prima sa Constituţie scrisă.[1] Această Constituţie, ca şi următoarea din 1937 (în vigoare), menţin, în linii generale, principiile sistemului englez de organizare şi funcţionare a administraţiei publice.[2]

Aşa se explică de ce şi cercetarea ştiinţifică a administraţiei de stat, studiile de *Public administration* au fost dominate de „patentul britanic". Existenţa unei Constituţii scrise, a unor organisme de stat similare S.U.A. (de exemplu Curtea Supremă, care răspunde de modul în care este interpretată şi aplicată Constituţia), a unor structuri administrative specifice - corpurile funcţionale *(State Sponsored Bodies)*[3], reclamate de problemele economice şi sociale urgente, cărora administraţia irlandeză a trebuit să le facă faţă, au impus, totuşi, o anumită particularitate cercetărilor de ştiinţa administraţiei, supunându-le (mai ales după reformele administrative din 1950) şi influenţei americane.

În 1950 s-au înfiinţat Institutul de Conducere Irlandez şi Institutul de Administraţie Publică, acesta din urmă a devenit, în timp, principala organizaţie de pregătire, cercetare şi publicare în probleme privind administraţia publică în Irlanda.[4] De asemenea, studiul administraţiei publice a fost introdus în universităţi.

289. Cât priveşte doctrina cu caracter exclusiv juridic, trebuie să plecăm de la ideea că în Irlanda, la fel că în Marea Britanie, nu există jurisdicţii administrative speciale, în sensul francez sau german al termenului, de unde aceleaşi probleme de principiu asupra independenţei dreptului administrativ faţă de dreptul privat.[5] Nu mai puţin, existenţa unei Constituţii scrise,

---

[1] *B. Chubb*, The Constitution and Constitutional Change in Ireland, Dublin, 1978.

[2] Afirmaţia, fireşte, vizează în cea mai mare măsură administraţia locală, care rămâne cu specificul insulei britanice, fiind motivul, probabil, pentru care Constituţia scrisă nu face referiri la această materie (a se vedea asupra sistemului anglo-saxon al autonomiei locale, *I. Vida*, Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit., p. 174-176).

Cât priveşte „administraţia centrală", reţinem că Preşedintele Republicii este ales prin vot direct [art. 12 alin. (2) din Constituţie], pentru un mandat de 7 ani. La propunerea Camerei reprezentanţilor, acesta numeşte Şeful Guvernului, iar la propunerea Şefului Guvernului, dar cu aprobarea prealabilă a Camerei reprezentanţilor, numeşte ceilalţi membri ai Guvernului (art. 13). Dacă ţinem cont şi de faptul că Parlamentul, în şedinţa comună a celor două Camere, poate să suspende Preşedintele [art. 12 alin. (10) pct. 7], iar potrivit art. 28 alin. (4) Guvernul este responsabil numai în faţa Camerei reprezentanţilor, atunci putem spune că suntem în prezenţa unui regim parlamentar, cu particularitatea că Preşedintele Republicii este ales în mod direct.

Este unul dintre sistemele politice europene, alături de cel din Austria, care se aseamănă cel mai mult cu cel reglementat la noi prin Constituţia din 1991. Este greu de spus că noi am avut ca model cele două ţări, sunt şi serioase diferenţieri între cele trei Constituţii, dar această soluţie de regim parlamentar cu o notă de semi-prezidenţialism, este comună, cum vom arăta şi în volumul următor al tratatului.

[3] Existau, la data documentării lui Chapman, un număr de aproximativ 90 de astfel de corpuri, unele cu funcţii economice, altele sociale, culturale, de mediu, altele cu funcţii complexe. Aceste corpuri „au devenit cele mai semnificative şi distincte elemente ale administraţiei publice irlandeze" (*R.A. Chapman*, op. cit., p. 47).

[4] *R.A. Chapman*, loc .cit.; *Ch. Debbasch*, Science administrative, op. cit., 1983, p. 13.

[5] Trebuie, însă, precizat că în Irlanda, la fel ca şi în Anglia, „funcţia jurisdicţională" este din ce în ce mai des încredinţată unor «organisme ministeriale speciale» şi unui gen de „tribunale administrative speciale" (de exemplu L'Employment Appeals Tribunal, în litigii de muncă), fiind dezbateri doctrinare serioase în jurul acestei probleme, cum ne informează *J. Schwarze* (op. cit., vol. I, p. 192, unde se citează „Report of the Public Service Organisation Review Group").

ceea ce înseamnă şi posibilitatea controlului judiciar al constituţionalităţii legilor, marchează o diferenţă esenţială faţă de situaţia din Marea Britanie, care, evident, nu putea rămâne fără consecinţe în planul doctrinei de drept public, în particular al doctrinei juridice administrative. Prima Constituţie a consacrat, astfel, expres principiul controlului judecătoresc asupra dispoziţiilor legale, dar şi administrative, prin raportare la Constituţie, soluţie preluată şi de Constituţia din 1937.[1)]

Autorii sunt unanimi în a aprecia că dispoziţiile Constituţiei, legea şi jurisprudenţa constituie sursele principale ale dreptului administrativ irlandez, cutuma jucând un rol secundar.[2)]

Legat de regimul juridic administrativ (de drept public în general), ca şi de doctrină juridică, este de notat poziţia particulară a unui organ de stat intitulat *L'Attorney General,* care este numit de Preşedintele Republicii la propunerea Şefului Guvernului. Să spunem că ar fi vorba despre Procurorul General, dar calificat expres autoritate a executivului, mai exact „consilier al Guvernului în materia drepturilor şi a opiniei juridice" [art. 30 alin. (1) din Constituţie].

Mai menţionăm că în paralel a fost creată şi instituţia Ombudsman[3)], care informează constant Parlamentul asupra abuzurilor administraţiei, dar foarte interesant este faptul că Ombudsman-ul este nevoit să facă controale şi să informeze în Parlament, ca urmare a intervenţiilor parlamentarilor, la rândul lor sesizaţi de cei care i-au ales.[4)]

[1)] Controlul de constituţionalitate a legilor este dat în competenţa Curţii Supreme, fiind un control de plină jurisdicţie (textul legii este declarat nul), fac excepţie doar legile adoptate în situaţii excepţionale, nominalizate în art. 28 alin. (3) pct. 3 din Constituţie (starea de război, starea de urgenţă naţională, protejarea securităţii publice, garantarea menţinerii statului).

[2)] *R. Grines, P. Horgan,* Introduction to Law in the Republic of Ireland, p. 54 şi urm., lucrare citată de *J. Schwarze,* op. cit., p. 189. *A.K. Asmal,* Administrative Law in Ireland, în R.I.S.A., nr. 34/1968, p. 109 şi urm.

[3)] Primul act normativ a fost adoptat în 1980 *(L'Ombudsman Act),* dar adevăratul regim juridic se stabileşte printr-o lege din 1984 (Vezi R. M. Stout, *Administrative Law in Ireland,* Dublin, Institute of Public Administration, 1985, p. 484 şi urm.).

În ceea ce priveşte doctrina complementară recentă, citâm pe *Maura Adshead, Michelle Millar,* Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods, Routledge, 1st ed., 2003 şi *David Gwynn Morgan, Gerard Hogan,* Administrative law in Ireland, Round Hall Ltd, 1998.

În anul 1957, din iniţiativa unui grup de funcţionari publici, a fost constituit Institutul de Administraţie Publică (IPA). În prezent IPA funcţionează ca agenţie para-statală de dezvoltare a managementului în sectorul public cu scopul de a promova cercetarea în domeniul administraţiei publice şi pentru perfecţionarea în rândul funcţionarilor publici a standardelor profesionale. Activităţile Institutului de desfăşoară în cadrul celor patru departamente: departamentul educaţional; departamentul de cercetare, departamentul pentru publicaţii şi membrii, departamentul de formare. IPA este principalul furnizor de servicii de pregătire şi consultanţă pentru serviciile publice irlandeze. De asemenea, IPA colectează cea mai mare parte a fondurilor guvernamentale irlandeze destinate cercetării administraţiei publice din această ţară, ceea ce însă nu a reuşit să dezvolte semnificativ cercetarea irlandeză în domeniu. (*Michelle Millar,* Public administrtion programmes in Ireland, în *T. Verheijen, B. Connaughton,* op. cit., p. 217, 220-221).

[4)] *J. Schwarze,* op. cit., p. 192 şi lucrările acolo citate, notele 29, 30.

§ 5. Doctrina administrativă în alte ţări ale Uniunii Europene

5.1. Doctrina administrativă în Italia

290. Italia este, de asemenea, una din ţările europene în care doctrina administrativă, în general, inclusiv studiile de ştiinţa administraţiei, a cunoscut o puternică dezvoltare. Dacă ar fi să facem o comparaţie cu doctrinele deja examinate, vom putea spune că ştiinţa administraţiei[1] în Italia, în multe privinţe, se aseamănă cu ştiinţa administraţiei din Franţa şi se deosebeşte de ştiinţa administraţiei din R.F.G., mai ales în ceea ce priveşte poziţia acesteia faţă de dreptul administrativ.

Evoluţia ştiinţei administraţiei înregistrează şi în Italia perioade bine conturate: a) **perioada de formare** a doctrinei naţionale (1880-1920); b) **perioada de regres** a ştiinţei administraţiei (1920-1940); c) **perioada de renaştere** (1940-1960); d) **perioada de extensie** (după 1960).

Doctrina administrativă în Italia, la fel ca şi în Franţa, şi spre deosebire de Germania, are la origine dreptul administrativ[2], care nu făcea nici o distincţie între aspectul juridic al materiilor administrative şi aspectele politologice sau sociologice.

291. Personalitatea care la începutul secolului al XIX-lea fundamentează teza după care categoriile dreptului roman nu sunt suficiente pentru aprofundarea dreptului administrativ, acesta având nevoie de propriile principii, a fost G.D. Romagnosi, care încă la 1814 publică o lucrare intitulată „Principiile fundamentale ale dreptului administrativ".[3] Autorul este considerat, astfel, nu numai fondatorul dreptului administrativ italian (în sens de ştiinţă), ci şi unul dintre fondatorii dreptului administrativ european.[4]

Cu toată doctrina lui Romagnosi şi cu toată dezvoltarea reglementărilor exorbitante, mai ales după proclamarea Regatului (1861)[5], jurisprudenţa italiană a rămas până în ultimele

---

[1] Dintre lucrările de ştiinţa administraţiei, amintim: coord. *R. D'Amico*, L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti, metodi, vol. 1: La pubblica amministrazione e la sua scienza, Ed. Franco Angeli, 2003; *Stefano Passigli*, The present state of administrative science: main trends and crucial questions, Tubingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1999; *Stella Richter Paolo*, Scienza dell'amministrazione, Ed. Kappa, 1994; *Gian Galeazzo Stendardi*, Scienza dell'amministrazione, Milano: Giufre, 1994; *Maripina Terrasi*, Elementi di scienza dell'amministrazione, ed. a 2-a, Ed. Quattrosoli, 1996; *Andrea Lippi, Massimo Morisi*, Scienza dell'amministrazione, Bologna: Il Mulino, 2005; *Righettini, Maria Stela*, Elementi di scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano, ed. a 4-a, Edizioni Lavoro EL, 2005 .

[2] Printre lucrările de drept administrativ recente se numără şi *Corso Guido*, Manuale di diritto amministrativo, ed. a 2-a, Ed. Giappichelli, 2004; *F. Caringella, L. Delpino, F. Del Giudice*, Diritto Aministrativo, ed. XII, 2005, Ed. Simone.

[3] *G.D. Romagnosi*, Principi fondamentali di diritto amministrativo, Milano, 1814. Acelaşi autor a elaborat şi o lucrare de drept comparat, Introduzione allo studio del diritto pubblico universale, Prato, 1834

[4] *J. Schwarze*, op. cit., p. 142 şi opiniile acolo citate din literatura italiană (nota nr. 3).

[5] De pildă, Legea asupra Curţii de Conturi (nr. 800/1862); legea de unificare administrativă (nr. 2248/1865); legea asupra exproprierii (nr. 2359/1865); legea de desfiinţare a tribunalelor speciale administrative, care ţineau de puterea executivă etc.

Dintre acestea, cea mai importantă a fost „Legea de unificare administrativă a Regatului Italian" din 20 martie 1865, care era, în realitate, un veritabil Cod administrativ, grupând reglementările cu privire la organizarea comunală şi provincială, la poliţie, la sănătate publică, la lucrările publice şi la Consiliul de Stat. Este de menţionat, însă, că abia prin Legea din 31 martie 1889 se înfiinţează o secţie contencioasă în cadrul Consiliului de Stat (vezi, pentru alte informaţii, doctrina citată de *J. Schwarze*, op. cit., p. 143, nota nr. 6).

decenii ale secolului al XIX-lea «prizoniera» dreptului privat, adevărata desprindere de categoriile dreptului privat realizându-se sub influenţa Şcolii lui Orlando.

După 1880, sub influenţa unor economişti, cum a fost C.F. Ferraris[1], dar şi a profesorului de drept administrativ V.E. Orlando[2] se face şi o separare între materiile juridice şi cele nejuridice privind doctrina administrativă.

În concepţia lui Ferraris, ştiinţa administraţiei studiază principiile generale care dirijează statul în acţiunea sa socială, fiind, de aceea, denumită „ştiinţa acţiunii sociale pozitive şi de direcţie a statului", iar dreptul administrativ, ca ştiinţă juridică, aprecia că studiază „puterea administrativă în sine şi în raporturile sale cu cetăţenii".[3]

Această concepţie, îmbrăţişată în linii generale şi de Prof. Orlando[4], a dominat gândirea administrativă aproape patru decenii, deşi în preajma primului război mondial apar opinii în sensul accentuării dreptului administrativ şi diminuării rolului ştiinţei administraţiei. După război, mai precis după 1920, aceste opinii devin dominante, conducând, practic, la desfiinţarea ştiinţei administraţiei pe o perioadă de peste două decenii.

292. Regresul ştiinţei administraţiei cuprinde, în această perioadă, şi sferele universitare. Astfel, cursurile universitare de „Drept administrativ" şi, respectiv, de „Ştiinţa administraţiei", se contopesc rămânând doar un singur curs cu denumirea „Drept administrativ".[5]

Al doilea război mondial şi consecinţele sale conduc la renaşterea ştiinţei administraţiei în Italia, care se inspiră, în primii ani de după război, foarte puternic din doctrina americană a organizării ştiinţifice. Se constată, la fel ca în toate ţările Europei occidentale, un foarte mare interes pentru management.

Ştiinţa administraţiei este introdusă ca disciplină în învăţământul universitar. Treptat, treptat, se înfiinţează şcoli cu caracter administrativ, institute de cercetare, reviste de specialitate.[6]

---

[1] *C.F. Ferraris*, La scienza dell'amministrazione, oggetto, limiti, funzioni, 1880.

[2] *V.E. Orlando*, Principi di diritto amministrativo, Florenţa, 1891 (vezi cu privire la rolul lui Orlando în fundamentarea ştiinţei administraţiei italiene: *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays de l'Europe occidentale continentale, op. cit., p. 13. Este de menţionat că sub direcţia lui Orlando, între 1897 şi 1925, s-a publicat şi lucrarea fundamentală: Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano.

[3] Vezi, pentru alte amănunte asupra teoriei lui Ferraris, *I.S. Toma*, op. cit., p. 42.

[4] În lucrarea din 1891 acest autor scrie: „Dreptului administrativ îi aparţine întreaga activitate juridică a statului (mai puţin jurisdicţia civilă şi penală), inclusiv organizarea administraţiei şi teoria mijloacelor generale de care aceasta dispune. În ceea ce priveşte intervenţia socială, trebuie sa distingem tot ceea ce constituie materie economică sau socială a instituţiei, care vor fi studiate de ştiinţa administraţiei, ştiinţă eminamente socială şi nejuridică" (p. 41).

[5] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays..., op. cit., precum şi opiniile acolo indicate din autorii italieni (nota nr. 10).

[6] Astfel, este fondat un Secretariat pentru organizarea ştiinţifică în administraţia publică, ce va începe să editeze revista „Ştiinţa şi tehnica organizării administraţiei publice", devenită ulterior „Revista trimestrială de ştiinţa administraţiei" („Revista trimestriale di scienza dell'amministrazione"). Sub influenţa doctrinei americane se constituie un organism de cercetare în cadrul Universităţii din Bologna. Acest program a demarat ca urmare a unui acord încheiat între guvernele din Italia şi SUA. El s-a derulat în cadrul Şcolii de Perfecţionare în Ştiinţe Administrative (Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative - SPIZA) fiind menit a contribui la modernizarea administraţiei publice italiene. Rezultatele nesatisfăcătoare ale proiectului au condus la transformarea acestuia într-o specializare post-universitară pentru ca apoi şi modelul iniţial de ispiraţie americană a ştiinţei administraţiei să fie abandonat în favoarea abordării tradiţionale juridice. (*F.C. Mosher*, The administrative science program at Bologna (Scuola di perfezionamento in

Această schimbare de optică cu privire la ştiinţa administraţiei favorizează dezvoltarea altor curente de gândire decât cele tributare concepţiei americane, făcându-şi loc tot mai mult analiza de tip sociologic. Se întrebau tot mai des autorii italieni, în această perioadă, dacă ştiinţa administraţiei nu este altceva decât o ştiinţă sociologică, sociologia aplicată administraţiei publice. Totuşi, unii autori nu au putut renunţa la concepţia anterioară privind rolul dreptului administrativ, văzând în ştiinţa administraţiei „un drept administrativ de categoria B".[1)]

293. De asemenea, autorii italieni şi-au pus şi problema naturii ştiinţei administraţiei, a încadrării ei în categoriile de discipline din cadrul facultăţilor de drept, de economie ori de ştiinţe politice. Astfel, unii o încadrau în grupul (departamentul) ştiinţelor politice, alţii o încadrau, în mod clar, în sfera sociologiei, alţii în sfera ştiinţelor economice, iar juriştii au inclus-o într-un departament autonom - administraţia publică. Cert este că, în acea perioadă, ştiinţa administraţiei a fost introdusă, ca disciplină didactică, în facultăţile de drept.

La fel ca şi în Franţa, deceniul al VII-lea al secolului trecut este deceniul «clarificărilor», al conturării punctelor de vedere dominante cu privire la ştiinţa administraţiei.[2)] În ceea ce priveşte natura şi caracterul ştiinţei administraţiei, este o ştiinţă socială interdisciplinară „îmbrăţişând aspectul sociologic căruia i se adaugă aspectul juridic, cel politologic şi accesul gestionar".[3)]

Curentele mai importante din ştiinţa administraţiei italiene „ale perioadei de extensie" au fost: a) curentul orientat spre o politologie a administraţiei; b) curentul orientat spre o sociologie a administraţiei publice şi c) curentul de provenienţă americană orientat spre tehnica organizării administrative.[4)] Primele două curente dominau centrele de cercetări din Italia de Nord, iar cel de-al treilea domina cercetările de la Bologna şi Roma. O poziţie aparte în sfera «centrelor de cercetare» o are Institutul din Milano, *„L'Instituto per la scienza dell'Amministrazione publica de Milan"*.

În prezent, principalul centru de cercetare în domeniul administraţiei publice, extern mediului academic italian, este: Consiliul Naţional al Cercetării (*Consiglio Nazionale delle Ricerche*), care în perioada 1985-1994 a derulat probabil cea mai mare activitate de cercetare în domeniul administraţiei publice (*Progetto sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica*

---

scienze amministrative), Department of Political Science, Bureau of Public Administration, University of California, 1959; *J.R. Watson*, Italian teaching and research in the field of public administration, N. Zanichelli, 1960 şi, mai recent, *Radolfo Lewanski*, „Public Administration Programmes in Italy", în T. Verheijen, B. Connaughton, op.cit., p. 240

În Lombardia s-a creat Institutul pentru Ştiinţa Administraţiei Publice (I.S.A.P.). De asemenea, mai ales după 1950, sunt organizate numeroase congrese şi reuniuni ştiinţifice pe problemele ştiinţei administraţiei.

[1)] Vezi, cu privire la evoluţia ştiinţei administraţiei în Italia, studiile publicate în Revista trimestriale di scienza dell'amministrazione, 1976, p. 359-543, îndeosebi studiul lui R. Bettini. Vezi de acelaşi autor şi studiul Neocameralistică în Europa, publicat în primul număr al revistei din 1976, p. 10 şi urm.

[2)] Începând cu anul 1964, cercetările de ştiinţa administraţiei sunt coordonate direct de organismul guvernamental de specialitate, Consiliul naţional al cercetătorilor, care şi-a constituit şi structuri proprii de cercetare (*Ch. Debbasch*, op. cit., p. 22).

[3)] *S. Giannini*, Tendances dans le développement des Sciences administratives en Italie, în Revue Internaţionale des Sciences administratives, nr. 1/1971, p. 4.

[4)] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays..., op. cit., p. 21, precum şi lucrările acolo citate din autorii italieni (notele 32 şi 36).

amministrazione). Cele cinci direcţii majore de cercetare ale proiectului au fost: administraţia şi sistemul politic; marile servicii publice; administraţia şi serviciile economice; finanţe şi administraţie publică; guvernare locală. În cadrul programului au fost elaborate 110 rapoarte de cercetare şi s-au organizat numeroase seminarii şi conferinţe. Unul dintre cele mai importante rezultate ale programului l-a constituit crearea, sub forma unui consorţiu între Institutul Naţional de Statistică - Centrul de Formare şi Studii „Formez" şi universităţile Roma III, Siena şi Cagliari, a *Osservatorio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni*, care în prezent desfăşoară activităţi de cercetare juridică şi economică, activităţi de documentare, consultare şi pregătire în domeniul organizării şi funcţionării administraţiilor centrale, regionale şi locale. Consiliul Naţional al Cercetării finanţează şi activităţile de cercetare desfăşurate de Institutul pentru Studii Regionale din Roma[1)].

294. Ca notă generală, indiferent de «Şcoală», temele cele mai des cercetate se refereau la: relaţiile dintre administraţia publică şi administraţiile particulare; aplicarea teoriei sistemelor; rolul politic şi economic al administraţiei publice; cadrul juridic al organizaţiilor; relaţia administraţie-democraţie; relaţia birocraţie-dezvoltare şi sub-dezvoltare; informatică; metode de decizie; problemele regionalizării; relaţiile umane; etica administrativă; elita administrativă etc.

Un loc cu totul aparte în sfera preocupărilor experţilor italieni, atât de formaţie juridică, cât şi de altă formaţie, l-a reprezentat relaţia dintre «drepturi» şi «obligaţii» (înţelegând prin obligaţie şi restrângerea exerciţiului unor drepturi) în ceea ce priveşte funcţia publică[2)].

295. În Italia, pe fondul acestor preocupări teoretice, determinate, evident, de anumite reacţii sociale, s-a consacrat şi un foarte original sistem legislativ de *„privatizare"* a funcţiei publice, cum s-a ajuns şi la o nouă lege de organizare a administraţiei locale, probleme la care vom reveni.

În general, putem afirma că doctrina administrativă de după al doilea război mondial a fost influenţată foarte puternic de principiile consacrate de Constituţia din 1947 (care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1948). Extinderea puterii de reglementare a administraţiei, mai ales la nivel provincial, a avut ca efect creşterea gradului de independenţă a administraţiei, atât faţă de executiv, cât şi faţă de legislativ.

Astfel, cât priveşte ştiinţa dreptului administrativ, J. Schwarze remarca, şi pe bună dreptate, o orientare a cercetărilor din ultima perioadă a secolului XX pe două direcţii: a) restrângerea reglementărilor de drept public şi, corespunzător, extinderea reglementărilor de drept privat în administraţia publică şi b) întărirea legăturilor dintre dreptul administrativ şi dreptul constituţional, acesta din urma oferind baza pentru motivarea principiilor dreptului administrativ.[3)]

[1)] *Radolfo Lewanski*, op. cit., p. 246.

[2)] A se vedea cu titlu de exemplu *G. Pastori*, La burocrazia, Padova, 1976; *M. Rusciano*, Il pubblico impiego in Italia, ed. II Mulino, Bologne, 1978; *A. Orsi Battaghini*, Gli accordi sindicali nel pubblico impiego. Pluralismo giuridico, separazione degli ordinamenti e forme di comunicazione, Milan, 1992.

[3)] A se vedea, de pildă, *L. Ella*, Problemi constituzionali della amministrazione centrale, Milan, 1966; *N. Speranza*, Governo e amministrazione nel sistema constituzionale italiano, Napoli, 1971.

5.2. Doctrina administrativă în Belgia

296. Belgia este o altă ţară căreia evoluţia ştiinţei administraţiei pe plan mondial îi datorează foarte mult. Este, credem, suficient să amintim că belgienii au avut iniţiativa organizării primului Congres internaţional de ştiinţe administrative, că la Bruxelles se află sediul Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative, care editează, cum s-a arătat deja, „Revista internaţională de ştiinţe administrative". Semnificative sunt, în acest sens, şi cuvintele Prof. spaniol Santa Maria de Praredes, rostite în cadrul primului Congres, ce a avut loc la Bruxelles, în 1910: „Foarte mare, în adevăr, este importanţa acestui congres. Ştiinţa administrativă nu s-a născut astăzi, dar noi îi dăm azi, cu concursul tuturor ţărilor şi prin aclamarea delegaţilor prezenţi, «certificatul de naştere» în cartea istoriei ştiinţei universale. Astfel, salutăm cu toţii noua fiică a marii familii a ştiinţelor, a cărei sărbătorire internaţională aparţine Belgiei".[1)]

În Belgia, un învăţământ al ştiinţelor administrative este organizat în anumite universităţi încă din 1931 (adică din anul independenţei), învăţământ ce n-a fost axat exclusiv pe cercetarea juridică[2)], ca în Germania, de exemplu.

297. Se poate spune că în primul deceniu al secolului al XX-lea, Belgia a fost ţara ce a menţinut, în cel mai mare grad, tradiţiile ştiinţei administraţiei pe fondul penetrării din ce în ce mai puternice a pozitivismului juridic. Este aici, poate, şi una din explicaţiile care pot fi date pentru rolul belgienilor în organizarea congreselor internaţionale de ştiinţe administrative şi înfiinţarea institutului internaţional (I.I.S.A), în 1930. După înfiinţarea acestui institut, imediat în anul următor se constituie şi în Belgia secţia naţională a institutului, transformată apoi, în 1936, în Institutul Belgian de Ştiinţe Administrative. Acest organism prelua misiunea de a coordona şi sistematiza cercetările asupra administraţiei publice, promovând, de la bun început, concepţia integrării eforturilor teoreticienilor cu cele ale practicienilor, atât în aspectele pur juridice, cât şi în cele non-juridice ale organizării optimale a serviciilor publice.[3)]

Aşa s-a creat, în perioada interbelică, o şcoală naţională de ştiinţa administraţiei foarte puternică, o mişcare generală în universităţile belgiene în favoarea perfecţionării programelor cursurilor de ştiinţe administrative, cursuri care nu erau, de regulă, incluse în programele facultăţilor de drept.

După cel de-al doilea război mondial, studiile de ştiinţa administraţiei s-au dezvoltat şi în Belgia, atât în cadrul Institutului Belgian de Ştiinţe Administrative, cât şi în cadrul universităţilor. Orientările majore ale ştiinţei administrative belgiene din perioada contemporană sunt similare cu cele ale cercetării din Europa, în general, cu precizarea, însă, că orientările pluridisciplinare sau multidisciplinare „sunt excepţionale".[4)]

[1)] Reprodus După *I.S. Toma*, op. cit., p. 51.

[2)] Vezi, pentru dezvoltări *E.P. Suldroyers, L. Tollren*, L'enseignement des Sciences administratives et du droit administratif en Belgique, Bruxelles, 1951; *A. Molitor*, op. cit., precum şi lucrarea acestui autor asupra administraţiei belgiene, publicată la Bruxelles în 1974. Vezi pentru o viziune juridică a doctrinei belgiene *J. Dembour*, Droit administratif, 3éme ed. Liĉge, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liĉge, 1978.

[3)] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans le pays..., op. cit., p. 37 şi opinia acolo citată (nota nr. 57).

[4)] Institutul Belgian de Ştiinţe Administrative editează revista „Administration Publique", revista de drept public şi ştiinţe administrative. Unul dintre cei mai renumiţi specialişti belgieni contemporani este André Molitor, profesor la Universitatea din Louvain, ale cărui studii sunt dintre cele mai răspândite în doctrina francofonă.

298. Ca o concluzie, se poate spune că în Belgia se regăseşte «amprenta» evoluţiei generale a ştiinţei administraţiei, de îmbinare permanentă a elementelor juridice cu cele non-juridice.

Cât priveşte doctrina exclusiv juridică, consacrată administraţiei publice, ca o privire generală, se poate menţiona un fel de contradicţie între tradiţia constituţională îndelungată şi preferinţa spre soluţiile, inclusiv jurisdicţionale, ale dreptului comun.

Belgia, sub influenţa spiritului revoluţionar francez, şi-a adoptat o Constituţie de tip liberal încă de la 1831, dar, paradoxal la prima vedere, a fost reticentă la soluţia unor instanţe speciale şi specializate de contencios administrativ, cum a fost reticentă până în 1983 şi la soluţia unei justiţii constituţionale după modelul european. Aceste rezerve, cum se arată în literatura de specialitate, au făcut ca, mult timp, în Belgia să predomine mai degrabă o atitudine negativă, sub influenţa doctrinei lui Dicey, decât una pozitivă asupra dreptului administrativ.[1)] Optica începe să se schimbe abia după crearea, în 1948, a Consiliului de Stat, după modelul francez, cu o secţiune legislativă, care exercită funcţia de consultare în domeniul legislativ, şi una administrativă, care avea atât rol de organ consultativ în afaceri administrative, dar posedă şi o competenţă jurisdicţională pentru o parte din litigiile de contencios administrativ.

299. Astfel, jurisprudenţa Consiliului de Stat a jucat un rol esenţial în dezvoltarea doctrinei juridice asupra administraţiei; aceasta pentru că deciziile jurisdicţionale ale Consiliului de Stat produc efecte *erga omnes*, pe când deciziile jurisdicţiilor de drept comun produc efecte *inter partes*. Din colaborarea doctrinei cu practica jurisdicţională a Consiliului de Stat s-au impus ca principii de drept administrativ: *fair-play*, egalitatea, echitatea, diligenţa, obligaţia motivării actelor etc.[2)] Sunt fundamentate trei motive de anulare a actelor administrative: a) **excesul de putere**, b) **deturnarea de putere** şi c) violarea dispoziţiilor imperative. Nu se admite, însă, teza unui control al puterii discreţionare sau al oportunităţii, deşi prerogativele autorităţilor administrative centrale sunt foarte puternice în materia tutelei administrative, cum se va arăta.

5.3. Doctrina administrativă în Spania

300. Spania este, de asemenea, o ţară cu puternice tradiţii în ştiinţa administraţiei, o atare cercetare fiind bine conturată în primul deceniu al secolului al XX-lea, Santa Maria de Praredes (1853-1924) fondând teoria după care ştiinţa administraţiei răspunde la întrebările: ce trebuie să facă administraţia, ce face şi cum ar trebui să facă raţional, spre deosebire de dreptul administrativ, care răspunde la întrebarea: cum e organizată administraţia.[3)]

[1)] *C. Cambier*, Droit administratif, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 13.

Alte lucrări de drept administrativ: *A. Mast, A. Alen, J, Dujardin*, Precis de droit administratif belge, Bruxelles, Ed. E. Story-Scientia, 1989; *M. A. Flamme*, Droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 1989 (vol. 1, 2); *Pierre Foucher*, Droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 1997; *P. Bouvier*, Elements de droit administratif, Bruxelles, Universite de Boek, 2002.

[2)] *J. Schwarze*, op. cit., p. 171 şi opiniile acolo citate (notele 16-27).

[3)] *S. De Praredes*, Curso de Derecho Administrativo Espanol, 1914. Această teorie a fost dezvoltată în perioada interbelică de Prof. german Freiherr von Scheurl, care înţelege ştiinţa administraţiei pe trei ordine de materii: *Was* (ce materii are de lucrat administraţia?), *Wie* (în ce fel se exercită această administraţie?) şi *Wer* (ce criterii îi călauzesc pe cei care formează personalul administraţiei?). A se vedea pentru alte precizări *I.S. Toma*, op. cit., p. 63.

Şcoala spaniolă de ştiinţa administraţiei s-a impus, tradiţional, prin intermediul atât al sociologilor, cât şi al autorilor de drept administrativ. Aşa se explică de ce cele mai importante lucrări sunt elaborate de profesorii din catedrele de sociologie, de drept administrativ ori de ştiinţa administraţiei.[1] O puternică şcoală de ştiinţa administraţiei există în cadrul Facultăţii de Ştiinţe Economice şi de Gestiune a Universităţii Autonome din Madrid, precum şi în cadrul celei de Ştiinţe Politice şi Sociologice din Madrid.

La această din urmă facultate, cursurile de ştiinţa administraţiei figurează, ca discipline obligatorii, din anul 1971. Cu toate acestea, manuale universitare pentru studenţi, care să reprezinte o lucrare generală de ştiinţa administraţiei, nu prea există.[2] Autorii spanioli, inclusiv profesorii universitari, sunt preocupaţi de elaborarea unor monografii şi studii pe anumite probleme ale administraţiei de stat, cea mai cercetată temă în ultimii ani fiind birocraţia.[3]

În Spania există un Institut Naţional de Administraţie Publică ce organizează diferite cursuri de pregătire, efectuează cercetări şi editează publicaţii de specialitate.

Personalul pentru administraţia locală este format în cadrul Şcolii Naţionale de Administraţie Locală (creată în 1960), care cuprinde în programul său de învăţământ, pe lângă cursurile de bază, cu caracter general, de ştiinţa administraţiei, şi cursuri speciale, de organizare şi metode, de istoria administraţiei locale, de ştiinţa administraţiei locale, de documentare administrativă etc. De altfel, şcoala editează şi o revistă intitulată „Documentare administrativă", promovându-se curentul reformator, în sensul de perfecţionare a tehnicilor administrative.

301. În ştiinţa administraţiei spaniole din ultimul deceniu al secolului XX se manifestă şi curentul după care ştiinţa administraţiei este o ştiinţă politică, iar reforma administrativă trebuie privită prin prisma „voinţei politice" (curent promovat de Prof. Garcia de Enterria). Suntem de părere că această concepţie era prezentă şi la Universitatea Autonomă din Barcelona, unde în cadrul Facultăţii de Drept funcţionează şi Institutul de Ştiinţe Politice şi Sociale, decanul facultăţii fiind şi directorul Institutului[4]. Acest curent continua, de altfel, tradiţia spaniolă cu privire la **Dreptul politic**.[5] Fondatorul de necontestat al acestui curent de

---

[1] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays..., op. cit., p. 17.

[2] Se citează, de regulă, în acest sens, lucrarea Prof. *S. Mieto*, Teoria general de la Administracion, Madrid, 1975.

Citâm, în plus, şi următoarele lucrări considerate, în present, ca fundamentale pentru studiul ştiinţei administraţiei în Spania: *Mariano Baena del Alcazar*, Curso de Ciencia de la Administración, vol. I, 4ª edicion, Madrid, Ed. Tecnos, 2000, şi ediţia lucrării din 2003; *Xavier Ballart, Carles Ramio*, Ciencia de la Administración, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2000; *J. A. Olmeda, S. Parrado*, Ciencia de la Administración, tomo I, II, Madrid, Ed. Uned, 2000; *Varios, Autores*, Administracion Publica, McGraw-Hill, 2001; *R. Banón, E. Carrillo*, La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Universidad, 1997, J. Crespo, G. Pastor (coord.), *Administraciones Públicas Espagnolas*, Madrid, McGraw-Hill, 2002; *B. Olias de Lima (coord.)*, La nueva gestión pública, Madrid, Prentice-Hall, 2001. A se vedea şi *Mariano Baena del Alcazar*, „Education and research in administrative science in Spain", în International Review of Administrative Sciences, vol. 56/1990, p. 521-535.

[3] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans la pays..., op. cit., p. 23 şi opiniile acolo citate, notele 50-52.

[4] Aceasta era situaţia, cel puţin în 1992, când am fost invitat pentru comunicări ştiinţifice în cadrul Institutului şi pentru prelegeri în cadrul facultăţii de una şi aceeaşi persoană, Prof. Isidre Mollas.

[5] *J.M. Valles*, Political science in comtemporary Spain: an overview, Institut de Ciencies Politiques I Socials, Barcelona, 1989, p. 22.

gândire este Prof. A. Posada (1860-1944), care, prin Drept politic a înţeles o combinaţie între Teoria despre stat, Dreptul constituţional şi Sociologia politică.[1] Profesorul Eduardo Garcia de Enterria era, totodată, şi directorul „Revistei de administraţie publică" (*Revista de Administración Publica*), care apare în trei numere pe an.

302. Un alt mare curent este axat pe cercetarea funcţiei publice şi a birocraţiei dintr-o perspectivă juridico-sociologică, el grupând atât pe autorii de formaţie sociologică, cât şi pe cercetătorii de ştiinţa administraţiei „nealipiţi unei metode sociologice".[2] În 1968 s-a ţinut o masă rotundă cu tema „Sociologia Administraţiei Publice Spaniole", în cadrul căreia s-au prezentat şi rezultatele unei anchete realizate de Şcoala Naţională de Administraţie Publică.

În fine, al patrulea mare curent din ştiinţa administraţiei spaniole actuale este curentul de influenţă nord-americană, influenţa nord-americană fiind, de asemenea, foarte puternică şi în Spania.

303. O contribuţie importantă în dezvoltarea ştiinţei administraţiei din Spania, în ultimele decenii, a adus-o şi Asociaţia Spaniolă de Administraţie Publică - asociaţie profesională care explorează diferite teme majore de cercetare, publicând colecţii de studii (cum a fost cea din 1974).

Existenţa unei tradiţii spaniole puternice în studiile de ştiinţa administraţiei şi a unei preocupări actuale majore pentru cercetările de ştiinţa administraţiei sunt confirmate şi de organizarea în Spania a unor congrese internaţionale de ştiinţe administrative, ori a unor mese rotunde ale Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative (cum a fost cea din 1969 de la Barcelona).[3]

Ca peste tot în ţările Uniunii Europene, şi doctrina administrativă spaniolă actuală este preocupată de aspectele comunitare, de raporturile dintre autorităţile administrative naţionale şi cele ale Uniunii.[4]

304. Dreptul administrativ, ca ramură şi, implicit, ca teorie juridică asupra administraţiei, în epoca modernă începe cu anul 1812, o dată cu adoptarea Constituţiei de la Cadix şi se fortifică prin reforma constituţională şi apoi administrativă intervenite după 1833 (moartea lui Ferdinand al VII-lea). Ca în toate ţările Europei occidentale, ultimele decenii ale secolului al XIX-lea şi în Spania sunt hotărâtoare pentru evoluţia dreptului administrativ, atât ca reglementare, cât şi ca doctrină, fiind menţionat ca an de referinţă 1881, când a fost adoptată legea ce reglementa recursurile contra anumitor decizii administrative în materie fiscală, iar în 1889 se adopta legea-cadru de procedură administrativă generală, o premieră în Europa, care a fost schimbată abia în anul 1950, când Spania a trecut printr-o nouă reformă administrativă.[5]

---

[1] *A. Posada*, Tratado de Derecho Politico, Madrid, 1915, p. 55. Între lucrările sale figureaza şi: Evaluación legislativă del régimen local de Espana, Madrid, 1910; La Crisis del Estado y el Derecho Politico, Madrid, 1934.

[2] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays..., op. cit., p. 23.

[3] Studiile şi comunicările prezentate cu acest prilej au fost publicate într-un număr special al „Revistei internaţionale de ştiinţe administrative" din 1969. Şcoala spaniola este prezentă, însă, constant în activitatea I.I.S.A. prin cele mai diverse forme. Aşa, de pildă, Prof. K. Echebarria a fost unul dintre raportorii „Grupului de lucru" (29-30 septembrie 1995, Bruxelles) pe tema „Formarea continuă ca instrument pentru schimbările organizaţionale în administraţia publică".

[4] Vezi, de exemplu, *J.L. Pinnar Mannas*, Privatización de Empresas publicas y Derecho comunitario, în Revista de Administración Pública, nr. 133, ianuarie-aprilie 1994.

[5] *J. Schwarze*, op. cit., p. 211-212 şi opiniile acolo citate.

Interesantă este şi evoluţia „contenciosului administrativ", care de la Consiliul Regal (1845) a trecut prin faza Consiliului de Stat după modelul francez, a tribunalelor administrative specializate, în fruntea lor fiind Consiliul de Stat, ajungând la camerele administrative ale tribunalelor ordinare.[1)] Consiliul de Stat, potrivit Constituţiei din 1978, a rămas doar un organ consultativ suprem al Guvernului (art. 107).

Se consideră că, alături de dispoziţiile Constituţiei, sfera izvoarelor principale ale dreptului administrativ mai cuprinde Legea de procedură administrativă din 1958 şi Legea cu privire la regimul juridic al administraţiei de stat din 1957, acestea din urmă fiind calificate şi drept partea generală a Codului administrativ.[2)]

Astfel, în Spania, spre deosebire de alte ţări ale Europei occidentale, se apreciază că dreptul administrativ general este esenţialmente un drept scris, contestându-se caracterul de izvor de drept pentru jurisprudenţă. Doctrina de drept administrativ este strâns legată, însă, de doctrina de drept constituţional, deoarece Tribunalul Constituţional, la fel ca şi Curtea Constituţională din Germania, are competenţa de a judeca şi neconstituţionalitatea anumitor acte ale administraţiei, la care se adaugă şi formula recursului constituţional *(recurso de amparo),* nu mai vorbim de instituţia *El defensor del Pueblo.* În orice caz, doctrina încearcă să justifice ideea de organizare administrativă într-un stat unitar, deşi comunităţile autonome duc cel puţin la o semi-federaţie, aspect la care vom reveni.

5.4. Doctrina administrativă în Olanda

305. Comparativ cu ţările amintite deja, ştiinţa administraţiei în Olanda este mai puţin dezvoltată. În perioada interbelică, centrul principal de cercetări în domeniul administraţiei publice l-a reprezentat Şcoala Economică Superioară din Amsterdam, unde s-a impus prin studiile sale Prof. G.A. von Pollje[3)].

[1)] Potrivit art. 106 alin. (1) din Constituţie, tribunalele controlează puterea reglementară şi legalitatea acţiunii administrative.

[2)] *E. Garcia de Enterria şi T.R. Fernandez*, Curso de derecho administrativo, vol. I, 4e ed. Madrid, 1984, p. 66 şi urm.; *F. Garrido Falla*, Tratato de derecho administrativo, vol. I, 9e ed. Madrid, 1985, p. 414; *E. Garcia de Enterria*, Curso de derecho administrativo, Ed. Civitas, Madrid, 2004.

Pentru doctrina recentă a dreptului administrativ remarcăm lucrările Derecho administrativo, a Prof. *R. Parada*, vol. 1-3, ed. 15, Madrid, Marcial Pons, 2004 şi *J. A. Santamaria Pastor*, Principios de derecho administrativo, 2 vols., Editorial Iustel, Madrid, 2004

[3)] Într-un raport asupra programelor universitare de administraţie publică în Olanda, (J. C. N. Raadschelders, F. K. M. Van Nispen, „Public Administration Programmes in The Netherlands" *T. Verheijen, B. Connaughton*, op. cit., p. 260) se arată că în anul 1928 Van Poelje a fost cel dintâi titular al primei catedre de administraţie publică la Academia, mai apoi Universitatea Economică din Rotterdam; acelaşi profesor s-a numărat printre cei ce au înfiinţat Institutul de Ştiinţe Administrative din Olanda (*Instituut voor Bestuurswetenschappen*).

După anul 1996, o parte semnificativă a activităţii de cercetare se derulează prin Institutul Olandez pentru Guvernare cu susţinerea Academiei Regale de Ştiinţe. Activităţi de cercetare în domeniul administraţiei publice se realizează şi în cadrul Institutului European de Administraţie Publică din Maastricht – unde se remarcă prevalenţa cercetării din perspectiva ştiinţelor sociale; Institutul Asser de la Haga s-a remarcat prin cercetări în domeniul administraţiei publice cu precădere dintr-o perspectivă juridică. Cât priveşte subiectele abordate în cercetările din domeniul administraţiei publice, în ultimii ani a fost semnalată creşterea interesului faţă de problematica parteneriatului public-privat, după ce o lungă perioadă de timp studiile de administraţie publică erau preocupate de analiza procedurilor şi a organizării guvernării. (Idem, p. 259)

Alte surse documentare: *W.J.M. Kickert, F. Van Vught (eds.),* Public policy and administrative sciences in the Netherlands, Prenctice Hall, Harvester Wheatsheaf, London, 1995.

Ştiinţa administraţiei, tradiţional, în Ţările de Jos, a fost calificată drept o ştiinţă politică, iar învăţământul administrativ (disciplinele cu caracter administrativ), la început, a fost considerat un învăţământ complementar studiilor politice. Treptat, şi mai ales după cel de-al doilea război mondial, cursurile de ştiinţa administraţiei au fost incluse şi în universităţi, la diferite facultăţi, precum şi în şcolile tehnice superioare (în învăţământul politehnic), lărgindu-se optica de abordare a cercetării fenomenului administrativ prin introducerea aspectelor privind sociologia organizaţiilor, economia socială, finanţele publice, managementul etc.[1)]

Aşa se explică existenţa unei confruntări între două curente fundamentale, curentul politologic şi curentul organizaţional. Această confruntare tinde, cum se exprima Ch. Debbasch în studiul amintit mai sus, spre un management politic, care nu poate neglija nici aspectul juridic, adică spre ideea de pluridisciplinaritate cu privire la ştiinţa administraţiei. În procesul de cercetare a administraţiei publice este implicat şi Guvernul. Grupurile de cercetători cooperează în special cu Ministerul de Interne, rezultatele cercetărilor fiind publicate sub formă de Rapoarte (traduse, de regulă, în limba franceză sau în limba engleză).[2)]

306. Cercetările actuale ale ştiinţei administraţiei sunt realizate şi prin intermediul Institutului de Ştiinţe Sociale al Universităţii Libere din Amsterdam, institut care are o secţie de ştiinţe administrative, precum şi prin intermediul Secţiei administrative a Uniunii Comunelor Olandeze.

Cele mai importante teme ale cercetărilor din ultimele decenii ale secolului XX erau[3)]: metodele în cercetările administrative aplicate la realitate, planificarea activităţii administrative, procesul decizional în administraţia publică, relaţia dintre administraţie şi cetăţeni (procesul participării), coordonarea administrativă, inovaţia în organizarea administrativă.

307. Cât priveşte dreptul administrativ şi protecţia cetăţenilor, sub aspect administrativ, în Olanda au penetrat de-a lungul istoriei multe elemente, fiind prezente şi la ora actuală elemente de drept englez, de drept francez şi de drept german.[4)]

Astfel, încă din secolul trecut a existat un Consiliu de Coroană, care a devenit Consiliu de Stat, oarecum după modelul francez, pentru că secţia contencioasă a fost creată abia în 1976, primind competenţa de a soluţiona contestaţiile la deciziile administrative, emise inclusiv de autorităţile regionale.[5)]

Competenţa în domeniul contenciosului administrativ, după modelul englez, a aparţinut, deci, instanţelor de drept comun, dar după cel de-al doilea război mondial au fost create şi tribunale administrative speciale (de exemplu în materie fiscală şi de asistenţă socială), cu precizarea că doar între 1962-1963 s-a reglementat şi posibilitatea unui recurs judiciar „contra deciziilor puterii centrale".[6)]

[1)] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays ..., op. cit., p. 16.

[2)] Primul raport a fost publicat în limba engleză la Utrecht în 1976 (Guidelines for Public Administration and Education, a Deductive Approach).

[3)] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays..., op. cit., p. 21 şi opiniile acolo citate (nota 28).

[4)] *J.M. Auby, M. Fromont*, Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté économique européene, Paris, 1971, p. 371.

[5)] *J. Schwarze*, op. cit., p. 201 şi nota nr. 8.

[6)] Este vorba de Legea asupra recursurilor contra deciziilor administrative din 20 iunie 1963.

308. Constituţia din 17 februarie 1983 reprezintă fundamentul dreptului administrativ şi în Olanda, la fel ca în majoritatea ţărilor Uniunii Europene, constatându-se, după adoptarea acestei Constituţii, o extindere a domeniului dreptului administrativ, întrucât ea a extins domeniul rezervat legii.[1)]

Recursul în anulare în faţa Consiliului de Stat se poate face pentru patru motive: a) violarea unei dispoziţii obligatorii generale; b) exces de putere din partea serviciului administrativ; c) lipsa de echitate între interesul public şi cel personal; d) violarea principiului bunei administrări. Există numeroase discuţii pentru a stabili limita dintre aceste motive.[2)] În orice caz, **jurisprudenţa** este recunoscută ca izvor de drept, iar **cutuma** este acceptată, de regulă, doar ca izvor pentru „dreptul administrativ general".

5.5. Aspecte privind dreptul administrativ în Grecia şi Portugalia

309. Ne-am oprit la aceste două ţări pentru că au adoptat Constituţiile în aceeaşi perioadă (Grecia în 1975, Portugalia în 1976) şi, în ambele ţări, aceste Constituţii democratice au venit după regimuri dictatoriale. Desigur, dincolo de aceste asemănări între cele două Constituţii sunt şi mari diferenţieri, în primul rând în ceea ce priveşte natura regimului politic: în Grecia este consacrat un regim parlamentar clasic, pe când în Portugalia un regim semi-prezidenţial[3)] etc.

Ambele Constituţii, însă, conţin importante principii ale dreptului administrativ, iar Constituţia Portugaliei[4)] conţine, în plus, reglementări de detaliu ale unor servicii publice administrative naţionale, ceea ce, evident, a determinat o emulaţie în cadrul doctrinei.[5)]

Această paralelă «ad-hoc» ne mai scoate în evidenţă şi faptul că în Grecia, deşi s-au făcut eforturi constante pentru codificare încă din deceniul 6 al secolului XX, nu s-a ajuns la un Cod administrativ[6)], decât în ultimul deceniu al secolului trecut[7)], pe când în Portugalia a

---

[1)] Articolul 107 alin. (2) din Constituţie precizează expres că „Legea va stabili regulile generale ale dreptului administrativ", iar art. 110 consacră principiul publicităţii pentru activitatea tuturor «puterilor publice», inclusiv deci a «puterilor executive» şi a administraţiei publice.

[2)] *J. Schwarze*, op. cit., p. 202-203 şi opiniile acolo citate; J. *I. Gow, C. Dufour*, Le nouveau management public est-il un paradigme?, în Revue internationale des Sciences Administratives, vol. 66, no. 4/2000, p. 679-710

[3)] În Portugalia, Preşedintele Republicii prezidează, între altele, Consiliul de Miniştri, la solicitarea primului-ministru [art. 136 lit. i) din Constituţie] şi poate revoca Guvernul, când acest aspect apare ca fiind necesar pentru funcţionarea regulată a instituţiilor democratice şi după consultarea Consiliului de Stat [art. 198 alin. (2) din Constituţie], pe când Preşedintele Republicii Elene nu participă la şedinţele Guvernului şi nu poate revoca Guvernul, poate însă dizolva Parlamentul (vezi art. 30 şi urm. din Constituţia Greciei).

[4)] Astfel, în Constituţia Greciei sunt prevăzute principiile: legalităţii, administraţiei (art. 50), competenţei limitate a Preşedintelui (art. 83), dreptului de petiţionare (art. 10), dreptului la acţiune a persoanelor afectate în drepturile sau interesele lor prin măsuri administrative (art. 20 § 2).

[5)] Avem în vedere îndeosebi titlurile din Partea a II-a a Constituţiei, o serie de dispoziţii din Titlul VIII al Părţii a III-a, precum şi Titlul X (apărarea naţională) din Partea a III-a.

[6)] Un prim proiect de lege de procedură administrativă a fost propus de Comisia de reorganizare a serviciilor publice în 1958, iar altul de M. Stassinopoulos, în 1967 (*J. Schwarze*, op .cit., p. 182, nota 10).

[7)] *E. Spiliotopulos*, Introducere la L'Administration Publique en Gréce, Editions Ant.N. Sakkoulas, Atena-Komotini, 2001, p. 17. O sursă documentară accesibilă pentru dreptul administrativ grecesc actual este şi *E. Spiliotopoulos*, Greek administrative Law, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2004

existat un Cod administrativ încă de la 1842.[1] În ambele ţări, însă, funcţionează un Consiliu de Stat după modelul francez, cel portughez a fost înfiinţat la 1845, iar de la 1870 secţia de contencios administrativ a devenit un tribunal administrativ suprem (*Supremo Tribunal Administrativo*), cel grec fiind înfiinţat în 1929.

310. Jurisprudenţa administrativă în Portugalia nu are o importanţă aşa de mare ca în Franţa, în schimb doctrina face o distincţie clară între principiile generale de drept, principiile generale de drept public şi principiile generale de drept administrativ.[2] În Grecia, jurisprudenţa Consiliului de Stat este importantă, de altfel, Preşedintele Republicii este Preşedintele de onoare al Consiliului de Stat, iar Constituţia din 1975 a pus bazele unei jurisdicţii administrative generale, care a fost realizată prin Legea nr. 1406/1983, care a intrat în vigoare la 11 iunie 1985.[3] Astfel, în paralel s-au creat tribunale administrative generale şi o Curte Specială Superioară. Această Curte are rolul de tribunal de conflict între jurisdicţia administrativă şi jurisdicţia civilă, îndeplinind, totodată, şi rolul de Curte Constituţională.[4]

311. Doctrina administrativă din cele două ţări se intersectează, deci, în plan naţional cu doctrina constituţională[5], iar în plan european cu doctrina ce are ca obiect integrarea Europeană. Această din urma trăsătură este definitorie pentru toate ţările din Uniunea Europeană şi, evident, care aspiră la Statutul de membru al Uniunii[6], cum este şi cazul

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

---

[1] După Prof. M. Caetano (fost prim-ministru), se pot distinge trei faze în dezvoltarea dreptului administrativ portughez: a) faza conturării doctrinei naţionale, după reforma administrativă din 1832, când doctrina începe să se desprindă de doctrina franceză, în special de cea a lui Bonnin; b) faza codificării, care debutează în anul 1842, cu adoptarea Codului administrativ şi c) faza Constituţiei din 1976 (*M. Caetano*, Manual de Direito Administrativo, vol. 1, 10a ed. (cuidado par D. Freitas Do Amaral, Coimbra, 1984, p. 165-173). Este de reţinut, însă, că între 1936-1940 a fost adoptat un nou Cod administrativ, iar Constituţia din 1976 prevede obligaţia adoptării unei legi de procedură administrativă [art. 267 alin. (4), art. 271 alin. (4)], care nu a fost încă adoptat, deşi proiecte s-au depus încă din 1980 (*J. Schwarze*, op. cit., p. 209 şi nota nr. 20).

[2] *M. Caetano*, op. cit., p. 136 şi urm.

[3] *J. Schwarze*, op. cit., p. 184 şi opiniile acolo citate.

[4] Este de menţionat că această Curte este prevăzută de art. 100 al Constituţiei, iar art. 95 se referă la Consiliul de Stat, ambele articole fiind incluse în capitolul „Organizarea şi jurisdicţia tribunalelor", capitol al Secţiunii I, intitulată „Despre puterea judiciară". Constituţia Portugaliei, în schimb, consacră Consiliului de Stat un capitol din Titlul II denumit „Preşedintele Republicii", dar include în Titlul V, denumit „Tribunale", şi capitolul referitor la „Ministerul Public". Dincolo de aceste curiozităţi, reţinem că art. 216 face vorbire despre „tribunale administrative", iar art. 216 despre „tribunale de conturi".

[5] *G. Katrougalos*, La crise de legitimité de l'administration. Le cas de la Grece, Etude constitutionnelle, administrative et interdisciplinaire du systeme administratif, Editions P. Sakkoulas Freres, Athenes, 1993. Lucrarea, în fapt teza de doctorat în drept a autorului la Universitatea Paris I - Panthéon Sorbonne (susţinută în 1990), este însoţită de o Prefaţă a Prof. Gérard Conac.

[6] „Centre de recherches administratives d'Aix-Marseille" (director Charles Debbasch) a organizat încă în 1986 un colocviu cu tema „*Administrations nationales et intégration européenne*", referatele fiind publicate în 1987 de „*Editions du Centre naţional de la recherche scientifique*", Paris, rezultând o lucrare de 230 pag. Sunt publicate, astfel, rapoartele următorilor autori: M. Fromont şi H. Siedentopt (despre administraţia R.F.G. şi integrarea europeana); F. Delperee (administraţia belgiană); S. Beissel Merten (administraţia din Luxembourg); W. Konijnenbelt (administraţia olandeză); G. D'Auria (administraţia italiană); L. Dubouis (administraţia franceză); J. Duthel de la Rochere (administraţia britanică); E. Spiliotopoulos (administraţia greacă); F. Moderne (administraţia spaniolă); M. Gjidara (administraţia iugoslavă); J. Rideau (administraţia comunitară); J. Rivero (raport de sinteză).

României, iar prima este definitorie pentru toate ţările în care este instituit modelul european de control al constituţionalităţii legilor, indiferent dacă fac parte sau nu din Uniunea Europeană.

Se poate, însă, afirma că era schimbărilor administrative, care a început în lumea occidentală şi nord-atlantică în anii '80, «Noul Management Public» (*New Public Management*)[1] nu a ocolit ţările la care ne referim.

Cei mai reputaţi profesori de Drept administrativ sau de Ştiinţa administraţiei s-au implicat profund nu numai în procesul de fundamentare teoretică a reformelor administrative[2], dar şi în opera de legiferare sau guvernare, având, se înţelege, sprijinul oamenilor politici din fruntea structurilor executivului implicate.

O recunoaştere a progreselor înregistrate în Grecia în acest proces complex şi complicat de schimbare a filozofiei administraţiei, de la administraţia birocratica spre administraţia ce urmăreşte satisfacerea nevoilor cetăţenilor o reprezintă, fără îndoială, organizarea, la Atena, între 9 - 13 iulie 2001, a celui de-al 25-lea Congres Internaţional de Ştiinţe Administrative.[3]

§ 6. Particularităţile doctrinei administrative în ţările nordice

6.1. Instituţia Ombudsman

312. În ţările nordice dezvoltarea ştiinţei reflectă progresul ştiinţelor sociale, iar sistemul original de control asupra administraţiei, denumit **Ombudsman**, dă, în mare parte, trăsătura caracteristică a doctrinei administrative din aceste ţări.[4]

Spre deosebire de Ţările de Jos, în Ţările nordice, administraţia, în mod tradiţional, a fost studiată „în afara contextului politic".[5]

În perioada interbelică munca administrativă pe plan local era îndeplinită în cea mai mare parte de aşa-numiţii agenţi independenţi, care se considerau subordonaţi doar faţă de lege şi Guvern, în ansamblul său, şi nu directivelor fiecărui minister. În acest sistem de organizare a administraţiei locale nu putea să se dezvolte un control ierarhic, implicit teorii cu privire la competenţa organelor administrative supraordonate. Această organizare, de fapt, reprezintă

---

[1] A se vedea, asupra acestei noi filozofii asupra administraţiei: *E. Ferlie, A. Pettirew, C. Ashburner, L. Fitzgerald,* Te New Public Management in Action, Oxford University Press, Oxford, 1996.

[2] Pentru o viziune globală asupra contribuţiei doctrinei greceşti, vezi *A. Makrydimitris, N. Micalopoulos,* Rapports d'experts sur l'Administration publique, Editura Papazizzis, Atena, 2000. A se vedea şi *N. Micalopoulos,* Métodes d'administration et d'organisation des relations entre l'Etat et le citoyen, în L'Administration Public en Gréce (lucrare elaborată sub egida Institutului Grec de Ştiinţe Administrative), op. cit., p. 187-200.

[3] Edificator este faptul că, la ceremonia de deschidere a Congresului Internaţional de Ştiinţe Administrative din 9 iulie 2001, a prezentat un mesaj nu numai doamna Vasso Papandreu, Ministrul de Interne, al Administraţiei publice şi Descentralizării, dar şi Preşedintele Greciei.

[4] Se pare că această afirmaţie, ce apare constant în lucrările de specialitate, riscă să rămână de domeniul istoriei, dată fiind extensia instituţiei «Ombudsman» în Europa şi în lume, de unde şi preocupările de cercetare comparată, inclusiv sub egida I.I.S.A. O dovadă în acest sens este reuniunea de la Bruxelles din 9 februarie 1996 cu tema „*Le systeme de l'Ombudsman*", raportori fiind Prof. P. Giddings şi Prof. R. Gregory, de la Centrul pentru „*Ombudsman studies*" (Anglia). Reuniunea a căutat să evalueze eficacitatea sistemelor naţionale de Ombudsman şi să contureze unele linii ale dezvoltării instituţiei. Vor fi în continuare şi alte reuniuni şi, probabil, în timp, se va ajunge la o Conferinţă internaţională a I.I.S.A. pe această temă.

[5] *Ch. Debbasch,* La science administrative dans les pays..., op. cit., p. 13.

efectul concepţiei tradiţionale din aceste ţări (Suedia, Norvegia, Danemarca, Finlanda) cu privire la funcţiile organismelor de stat, îndeosebi ale *Ombudsman-ului,* instituţie apărută în Suedia la începutul secolului al XIX-lea (în 1809).[1]

313. Ombudsman este un fel de funcţionar de stat, numit de Parlament, de regulă, dintre persoanele cu studii juridice, de o probitate morala şi profesională recunoscuta. Pe perioada exercitării acestei funcţii, persoanelor respective le este interzis să exercite vreo funcţie în Parlament, în administraţia publică ori în administraţiile întreprinderilor particulare. Ei au sarcina, în principiu, de a prezenta rapoarte Parlamentului în legătură cu constatările făcute şi propuneri pentru înlăturarea stărilor negative.

Componenţa Ombudsman, ca organ al puterii legislative, de regulă, vizează toate sferele vieţii sociale (în unele ţări există o specializare) şi nu presupune dreptul de a lua decizii de

[1] În Suedia funcţia parlamentară de Ombudsman a avut ca model funcţia de Ombudsman a Regelui, care există de sute de ani. Crearea funcţiei de Ombudsman parlamentar a fost determinată de detronarea, în 1809, a regelui Gustav al IV-lea Adolf, care domnise ca un despot, urmărindu-se un echilibru între puterea regelui şi a Riksdag-ului (parlamentul suedez). Datoria iniţială a Ombudsman-ului a fost supravegherea, în calitate de reprezentant al Riksdag-ului, a respectării legilor şi a statutelor de către toţi funcţionarii oficiali şi, respectiv, de către toţi judecătorii. În 1915 se aleg doi Ombudsman-i, unul fiind însărcinat cu supravegherea autorităţilor militare; în 1968 funcţia de supraveghere militară a fuzionat cu funcţia de supraveghere civilă, formând conţinutul uneia şi aceleiaşi instituţii. După 1968, Parlamentul a ales trei Ombudsman-i, iar instituţia a fost reorganizată în noiembrie 1975, respectiv, 1986. Acesta are competenţa de a primi şi rezolva plângerile, informările şi sesizările îndreptate împotriva unor acte ale administraţiei, prin care s-au lezat drepturile cetăţeneşti. El poate verifica personal sesizările, prin controale directe pe teren, audieri etc., poate hotărî asupra oportunităţii începerii unor cercetări, ori poate trimite sesizările altor organe spre o rezolvare completă. În ipoteza în care constată că unele acte sunt ilegale, în lipsa dreptului de anulare, el are dreptul să comunice organului de la care emană actul punctul său de vedere sau, după caz, să intenteze în faţa tribunalului o acţiune împotriva funcţionarului vinovat de încălcarea dreptului cetăţeanului. Este de reţinut, deci, că se acţionează funcţionarul vinovat şi nu organul din care acesta face parte, *fiind,* aici, o idee care merită să fie reţinută şi pentru noi.

În afara Suediei, funcţia de Ombudsman a fost înfiinţată abia în 1919, în Finlanda, care a copiat pur şi simplu modelul suedez. Danemarca a fost a treia ţară care a instituit această funcţie, prin reforma constituţională din 1953. În Norvegia, funcţia de Ombudsman militar a luat fiinţă în 1952, iar cea de Ombudsman al administraţiei civile în 1963. Islanda are un Ombudsman din 1988, iar din 1971 în Finlanda s-a creat un Ombudsman adjunct.

Este de remarcat că instituţia, sub diferite denumiri (apărător al poporului, mediator public etc.), a fost preluată şi de alte ţări, devenind, mai ales după cel de-al doilea război mondial, o instituţie universală, o constantă a dreptului public contemporan. În multe ţări, instituţia este de ordin constituţional, cum este şi cazul ţării noastre. Aşa se explică de ce la ora actuală există o doctrina foarte serioasă cu privire la Ombudsman nu numai în Ţările Nordice, ci şi în Franţa, Spania, Anglia sau S.U.A. Cu titlu de exemplu, pentru doctrina franceză citâm: *A. Legrand,* Une institution universalle: l'Ombudsman?, în „Revue international de droit comparé", nr. 4/1973; *A. Ameller,* Parlements, P.U.F., 1966, p. 346 şi urm., iar pentru doctrina spaniola: *J.L. Maiorano,* El Ombudsman, Ediciones Macchi, 1986.

Termenul de Ombudsman este intraductibil, de aceea în limba franceză s-a apelat la noţiunea de „mediator public", în limba spaniolă la expresia „apărător al poporului", iar legiuitorul constituant român s-a oprit la sintagma „Avocatul Poporului". Căutând, apoi, în comentariul Constituţiei un termen românesc consacrat, spre a evoca instituţia, ne-am oprit la cel de procuror, ceea ce nu înseamnă că „Avocatul Poporului" la noi este un procuror, în sensul strict juridic al termenului (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida,* op. cit., p. 130). Vezi, pentru un punct de vedere al doctrinei româneşti asupra acestei instituţii, şi *F. Vasilescu,* Comisiile parlamentare, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982, p. 111 şi urm.

anulare a actelor ilegale ale organelor administrative, chiar şi acolo unde controlul administrativ ierarhic este, practic, inexistent.

Ţările nordice, în general, au considerat controlul prin instanţele judecătoreşti ca fiind suficient, contenciosul administrativ este foarte bine organizat, mai ales în ţări ca Suedia, unde există Curtea Superioară Administrativă.

Cu toate distincţiile de la o ţară nordică la alta, Ombudsman-ul este competent să controleze numai activitatea organismelor administrative şi aceasta cu anumite limitări, instituţia bucurându-se de o largă popularitate,[1] fiind una dintre cele mai elogiate instituţii (dacă nu cea mai elogiată) din ţările respective. Nu întâmplător Ombudsman-ul este numit adesea «tribun al poporului».

Instituţia Ombudsman, pe de o parte, organizarea eficientă a contenciosului administrativ, pe de altă parte, la care adăugam tradiţia „privatistă" în privinţa realizării sarcinilor administrative pe plan local, explică de ce în ţările nordice cercetarea administraţiei de stat a fost mai puţin receptivă la aspectele de ordin politico-sociologic, fiind preponderent dominată de viziunea tehnico-juridică.

6.2. Doctrina administrativă în Suedia şi Finlanda

314. Dintre ţările nordice, Suedia este ţara cu cea mai bogată tradiţie doctrinară administrativă, poate şi datorită faptului că aici şi activitatea Ombudsman-ului este una dintre cele mai consistente.[2]

Se poate, însă, afirma că şi în această ţară studii aprofundate de ştiinţa administraţiei încep să apară abia după cel de-al doilea război mondial. Profesorii de drept administrativ, inclusiv din perioada interbelică, nu au manifestat interes pentru studii sociale gen ştiinţa administraţiei. Au existat, însă, asemenea preocupări ale titularilor cursurilor de ştiinţe politice, punându-se, de pildă, la Universitatea privată suedeză Turko-Abo, bazele studiilor ştiinţifice asupra administraţiei locale.[3] În această perioadă, de altfel, a luat fiinţă şi Institutul Regal de Administraţie Publică.

315. Astfel, în jurul anilor 1950 se situează prima tentativă de a da o mai mare extensie viziunii politice în studiul administraţiei publice în Suedia, tendinţă marcată de unele studii asupra funcţionării interne a administraţiei publice.[4]

Tot în deceniul şase în Finlanda, prin eforturile profesorului de Drept administrativ V. Merikoski se creează Secţia Naţională a Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative (1958), ceea ce a contribuit la dezvoltarea cercetărilor sociale asupra administraţiei publice nu

---

[1] *F. Vasilescu*, op. cit., p. 121 şi opiniile acolo citate.

[2] *H. Ragnemalm*, Administrative Law, the problem of justice, Giuffre editore, 1991, p. 237-488.

[3] *Tore Modeen* (profesor la Universitatea din Helsinki), Les influences étrangeres dans le domaine de la recherche administrative en Finlande - une étude historique, în Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 60, nr. 2, juin 1994, p. 367; *Tore Modeen*, Droit du Nord: notes sur le droit public finlandais et scandinave: origine, développement, état actuel, cu o prefaţă de Roland Drago, Paris: Société de législation comparée, 2004.

[4] *Ch. Debbasch*, La science administrative dans les pays..., op. cit., p. 21.

numai în Finlanda, dar şi în alte ţări scandinave, mai ales că multe dintre lucrări au fost scrise în limba suedeză.[1)]

În 1969, cercetătorii de la Universitatea din Göteborg publică lucrarea „Administraţia publică", pe care o înţeleg ca o parte a sistemului politic.[2)]

Succesul foarte mare al acestei lucrări marchează, practic, cotitura în gândirea administrativă suedeză contemporană.

Important este de subliniat că această cotitură în doctrină a fost posibilă şi datorită mutaţiilor care au intervenit în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice, care s-a îndepărtat de forma tradiţională, efect firesc al extinderii şi amplificării funcţiilor şi serviciilor publice, al intervenţiei statului în probleme de planificare şi producţie. În felul acesta se renunţa la teza tradiţională după care administraţia este separată total de politică, susţinându-se, deopotrivă, că delimitarea între politică şi administraţie este tot mai dificilă, administraţia publică devenind astfel un domeniu de studiu şi pentru cei care se interesează de «universul politic». Pe acest fond conceptual se pun noi probleme, între care democratizarea şi eficienţa administraţiei publice, probleme ce reclamau investigaţii ample, complexe, nemaifiind suficiente studiile tehnico-juridice.

316. «Planificare», «direcţie», «control» sunt cuvintele care au stat la baza unui curent al ştiinţei administraţiei după anii '80 în Suedia. Printre temele prioritare de cercetare figurează: funcţia publică (este vorba de analiza rolului ideilor politice ale funcţionarilor publici în realizarea funcţiei pe care o ocupă, implicit a competenţei *organului* din care fac parte), administraţia regională, procedura administrativă etc.[3)]

Prima Catedra de ştiinţa administraţiei în Finlanda a fost creată în 1967 (titular Prof. Kanko Sipponen, jurist de formaţie), la Şcoala de Ştiinţe Sociale, devenită Universitatea din Tampere, aceasta vizând exclusiv administraţia locală. După anii 70 ştiinţa administraţiei este privită şi în Finlanda fie ca o ramură a ştiinţelor politice[4)] sau sociale[5)], fie ca o ştiinţă independentă, dar preocupări în acest domeniu există în toate universităţile, inclusiv din partea profesorilor de ştiinţe economice.[6)]

Sunt prezente în ştiinţa administraţiei din ţările nordice, în egală măsură, atât influenţele europene, îndeosebi franceze şi germane, cât şi cele nord-americane, pe când dreptul administrativ este inspirat, ca regulă, din doctrina germană sau franceză[7)], majoritatea autorilor

---

[1)] *T. Modeen*, op. cit., p. 369. La numele deja citate de autori renumiţi de drept administrativ mai adăugăm: *Nils Herlitz* (Swedish administrative law: some characteristic features, Almqvist & Wiksell, 1959) şi Halvar G.F. Sundberg, care au publicat un curs de drept administrativ (Suedia)

[2)] B. Molin, L. Mansson, H. Strömberg şi O. Forvaltning (*Ch. Debbasch*, op. cit., p. 21, nota nr. 29).

[3)] *Ch. Debbasch*, op. cit., p. 21 şi opiniile acolo citate (notele 30 şi 31); *H. Ragnemalm*, op. cit., p. 237-247.

[4)] La Helsinki, de pildă, Prof. I. Heiskanen (numit în 1977) ca titular al Catedrei de ştiinţe politice s-a orientat spre ştiinţa administraţiei, cum ne informează *Tore Modeen*, op. cit., p. 368.

[5)] Este curentul după care ştiinţa administraţiei reprezintă o ramură a sociologiei, cuprinzând studii ca de exemplu: *M. Süsiäinen* (profesor de sociologie la Universitatea Laponiei, Rovanieni-Finlanda), „Mouvements sociaux, associations volontaires et le développement de l'Etat-providence en Finlande", în R.I.S.A., vol. 60, nr. 2/1994, p. 295-320.

[6)] *T. Modeen*, op. cit., p. 369.

[7)] Face excepţie de la aceasta regulă profesorul norvegian Torstein Eckhoff, care este influenţat de doctrina americană (*T. Modeen*, op. cit., p. 366).

efectuând studii, în tinereţe, fie în Germania, fie în Franţa, iar alţii (de exemplu Prof. V. Merikoski) atât în Franţa cât şi în Germania.

317. Primele catedre universitare s-au înfiinţat pe la mijlocul secolului al XIX-lea, sub denumirea de „Drept administrativ" sau de „Istorie guvernamentală", pe fond, însă, a fost aceeaşi tendinţă de a trata aspectele istorice ale guvernării (administraţiei în general).[1] Apoi, o bună perioadă de timp, inclusiv între cele două războaie mondiale, dreptul administrativ în ţările scandinave, în special în Suedia şi Finlanda (care s-au separat în 1809), a fost dominat de aspectele de ordin financiar, de problemele legate de taxe, impozite, buget, asigurări sociale etc.[2]

Se poate afirma că abia după cel de-al doilea război mondial se creează o doctrină veritabilă, fiind prezente toate teoriile general acceptate în literatura germană sau franceză (de exemplu teoria germană „Selbstverwaltung", teoria franceză asupra „descentralizării administrative", a „stabilimentelor publice" etc.)[3]

6.3. Dreptul administrativ în Danemarca. Concluzii

318. Dintre ţările nordice o puternică doctrină de drept administrativ există în Danemarca, fondatorul acesteia în perioada interbelică fiind Prof. Paul Anderson (profesor la Copenhaga), care a elaborat o «senzaţională monografie» intitulată „Actele administrative nule" (1924), precum şi un curs de drept administrativ (în 1936), ambele axate pe serioase studii de drept comparat.

Un mare număr de principii ale dreptului administrativ, fundamentate de Andersen pe o bază comparatistă, au fost apoi consacrate prin practica juridică daneză.[4]

Constituţia daneză din 1953, prin art. 62 şi art. 63, dă în competenţa puterii judecătoreşti contenciosul administrativ, care exercită, de altfel, şi controlul de constituţionalitate al legilor. Un moment, însă, important în evoluţia dreptului administrativ danez l-a reprezentat anul 1985, când au fost adoptate legea asupra administraţiei (incluzând şi statutul funcţionarilor), legea asupra publicităţii activităţii administrative, ceea ce a condus, practic, la codificarea procedurii administrative.

Foarte interesant este de reţinut că se introduce în procedura administrativă nu numai principiile publicităţii transparente şi motivării, dar şi principiul contradictorialităţii, ceea ce, evident, a stimulat şi doctrina.

---

[1] Există un manual de drept public, în trei volume, din această epocă (1833), aparţinând lui Johan Gabriel von Bonsdorff, care a fost doctor în drept şi psihologie, dar lucrarea constă într-un studiu sistematic al tuturor taxelor şi redevenţelor statului, nefiind nici o analiză a subiectului. Cel mai faimos autor al epocii, mai ales prin studiul său asupra guvernământului local (1832) a fost profesorul finlandez J.J. Nordstrom (*T. Modeen*, op. cit., p. 364).

[2] *A.W. Boisman* (Finlanda) se numără printre primii autori scandinavi care au elaborat o teză originală asupra controlului legal al guvernului (la 1908), contribuind la delimitarea dreptului public de dreptul privat. Cu toate acestea, Boisman nu a fost acceptat la facultate, unde cu zece ani înainte Prof. Hermanson a publicat un curs lipsit de valoare, fiind doar un exposé al situaţiei statutare prezente şi trecute (*T. Modeen*, op. cit., p. 364)

[3] La numele deja citate de autori renumiţi de drept administrativ mai adăugăm: Nils Herlitz şi Halvar Sundberg, care au publicat un curs de drept administrativ (Suedia); Paul Andersen (Danemarca); Ragnav Knoph (Norvegia).

[4] *J. Schwarze*, op. cit., p. 175 şi opiniile acolo citate.

Aceste schimbări şi mutaţii legislative au făcut ca în ţările nordice, în general, şi în Danemarca, în special, **dreptul cutumiar** să nu mai aibă o importanţă majoră pentru dreptul administrativ.[1)]

În concluzie, remarcăm că seculara glisare a doctrinei juridice, dar mai ales a jurisprudenţei între sistemul anglo-saxon şi sistemul de tip francez s-a resimţit şi în ţările nordice, dar influenţa doctrinei francofone a devenit mai puternică, cel puţin din deceniul IX al secolului al XX-lea, chiar şi în ţări ca Danemarca[2)], unde nu există nici instanţe specializate de contencios administrativ şi nici instanţe speciale şi specializate de contencios constituţional.

Este aici un semn că „disputa" între cele două sisteme de drept aplicabile administraţiei, implicit de doctrine juridice, a fost „tranşată", cel puţin în Europa continentală, în favoarea sistemului francez, deşi, paradoxal, pe planul doctrinei administrative nejuridice influenţa americană este foarte puternică în Europa, inclusiv în Franţa, cum s-a arătat.

§ 7. Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrative

7.1. Natura şi rolul Institutului

319. Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrative rămâne «centrul» cel mai puternic de impulsionare a cercetării interdisciplinare asupra guvernării şi administraţiei publice la nivel planetar. Într-un material documentar al Institutului din 1993 găsim următoarea definiţie: „I.I.S.A. este o asociaţie ştiinţifică cu vocaţie internaţională, specializată în administraţia publică şi în ştiinţa administraţiei. Institutul este câmpul de întâlnire a tuturor întrebărilor ce se adresează administraţiei publice contemporane la nivel naţional şi la nivel internaţional"[3)]. Astăzi Institutul există în scopul de a contribui la progresul cercetării şi practicii administraţiei publice şi a gestiunii publice[4)]. El a fost creat la Congresul internaţional de ştiinţe administrative,

---

[1)] *G.T. Nielsen*, Constituţional and Administrative Law, în Danish Law - A General Survey, Copenhaga, 1982, p. 52, citat de *J. Schwarze*, op. cit., p. 177, nota 20.

[2)] Pentru referinţe recente asupra cercetării şi formării în domeniul administraţiei publice din Danemarca a se vedea „Public Administration", vol. 82, no. 1/2004, p. 123-155 (*W.J.M. Kickert, R.J. II Stillman*, The future of European Public Administration. Part I: Denmark; *L. Jensen, A.S. Norgaard, E. Sorensen*, The future of public administration in denmark: projections, prospects and high hopes; *J.G. Christensen, T. Knudsen*, Political science, public administration and the Danish civil service profession)

[3)] În vol. 60 nr. 4/1994 al Revistei internaţionale de ştiinţe administrative găsim următoarea prezentare: „L'I.I.S.A. est une asociation internationale a but scientifique dont le siege est a Bruxelles. Créé en 1930, il est aujourd'hui la plus ancienne et la seule institution internationale spécialisée en Sciences Administratives et en Administration Publique, le premier lieu de recherche et de coopération ouvert a tous les scientifiques et a tous les praticiens venus de toutes les régions du monde" (IISA este o asociaţie internaţionala cu scop ştiinţific, cu sediul la Bruxelles. Creat în 1930, el este azi cel mai vechi şi singurul institut internaţional specializat în Ştiinţe Administrative şi Administraţie Publică, primul loc de cercetare şi de cooperare deschis tuturor cercetătorilor şi tuturor practicienilor, veniţi din toate regiunile lumii).

În vol. 60 nr. 2/1994 al Revistei internaţionale de ştiinţe administrative găsim o altă caracterizare: „o organizaţie internaţională neguvernamentală, care are misiunea de a promova şi dezvolta ştiinţele administrative, ameliorarea funcţionării administraţiilor publice, perfecţionarea metodelor şi tehnicilor administrative şi progresul administraţiei internaţionale".

[4)] Această nouă formulă definitorie pentru statutul şi misiunea actuală a Institutului a fost consacrată începând cu anul 2002 [a se vedea nr. 3/2002 al R.I.S.A. (Revue Internationale des Sciences Administratives) şi cele care au urmat până în present]: „L'IISA existe dans le but de faire progresser l'étude et la pratique de

ţinut la Madrid în 1930, fiind vorba de concretizarea unei decizii la care s-a convenit cu 20 de ani înainte la Congresul de la Bruxelles din 1910[1)].

320. Este de reţinut că Institutul şi-a menţinut statutul de structură ştiinţifică «nealiniată», nefiind un organism specializat al O.N.U., cum se mai crede uneori, dar cooperează foarte strâns cu organismele specializate ale O.N.U., cu organismele regionale, cu organismele statale. De altfel, numeroase state sunt membre ale Institutului, iar în alte state există secţii naţionale ale Institutului Internaţional.[2)]

---

l'administration publique et de la gestion publique. L'Institute fonctionne ŕ un niveau global et est finance par les Etats et membres qui proviennent du monde entier, tout en gardant son autonomie vis-ŕ-vis d'eux. L'Institut se veut, grâce a sa relation avec les Nation Unies, ętre le plus objectif possible en apportant un message et une vision neutre, et en répondant a des besoin réels.

Bien que l'Institut existe depuis plus de soixante-dix ans (depuis 1930), son regard est assurément tourne vers le futur. Comment pratiquer la gouvernance et l'améliorer; de quelle manière les lois administratives sont appliquées et comment les reformer; par quelles méthodes la gestion des affaires publiques este conduite et comment les améliorer? Voila quelques questions qui reflčtent ŕ juste titre les activités de l'Institut.

La responsabilité est une valeur primordiale de l'Institut. Les personnes qui exercent l'autorité doivent faire preuve d'un usage irréprochable de leur pouvoir ŕ l'égard des citoyens. L'Administration publique est l'activité centrale qui relie les gouvernements au peuple. Nous considérons que l'exécution des taches, dans ce domaine, doit ętre bien organisée, de manière efficace et économique. Nous sommes pour une gouvernance moderne et une administration publique saine et affirmons que cette approche gouvernementale doit ętre réalise de façon équilibre tout en respectant la diversité, l'identité et les convictions des citoyens." (R.I.S.A. - Revue d'Administration Publique Comparee, no. 1/2005)

[1)] La primul Congres internaţional de Ştiinţe administrative ţinut la Bruxelles în 1910 a fost instituită o Comisie internaţională permanentă a Congreselor de Ştiinţe administrative. Comisia avea ca principale scopuri să urmărească realizarea propunerilor Congreselor, să ia măsurile necesare pentru pregătirea congreselor ulterioare şi să reunească documentele referitoare la ştiinţele administrative, să le clasifice şi să le pună la dispoziţia celor interesaţi. Membrii Comisiei erau numiţi de congresele internaţionale de ştiinţe administrative organizate sub patronajul său, fără a depăşi însă numărul de 5 membrii din partea fiecărui stat. Din comisie făceau parte şi delegaţi guvernamentali. (Revue Internationale des Sciences Administratives, premiere année, p. 265)

În anul 1934 Secţia Naţională Română avea nominalizaţi ca delegaţi oficiali la activităţile Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative pe C. Dimitriu, Ministru al Comunicaţiilor, Paul Negulescu, profesor la Universitatea din Bucureşti, N. N. Săveanu, consilier la camera Deputaţilor, Corneliu Botez, consilier la Curtea de Casaţie Bucureşti, dr. D.I. Niculescu, avocat, iar ca membrii efectivi pe dr. I. Mierlescu, avocat, Anibal Teodorescu, profesor la Universitatea din Bucureşti, Al Crasnaru, preşedintele Consiliului Superior Administrativ, dr. Jean Vermeulen, avocat, J. Panaitescu, fost director general în Ministerul de Interne (A se vedea Revue Internationale des Sciences Administratives, premiere annee, p. 268-270).

[2)] Din Raportul Directorului General (Michael Duggett), prezentat Comitetului Executiv la reuniunea acestuia din iulie 2001, de la Atena, rezultă că erau, atunci, 46 de state membre (între care, în ordine alfabetică, citäm: Austria, Arabia Saudită, Belgia, Brazilia, Canada, China, Danemarca, Egipt, Elveţia, Grecia, India, Italia, Japonia, Mexic, Polonia, Portugalia, Spania, Suedia, Ungaria etc.) şi că există un număr de 51 de secţii naţionale, care reprezintă fie state, fie diverse grupări organizate (amintim câteva ţări în care există secţii Argentina, Bulgaria, Columbia, Finlanda, Mauritania, Nigeria, Regatul Unit, România, Senegal, Tanzania, Turcia etc.).

Reamintim că România a fost membru fondator şi participant activ la lucrările Institutului. După cum rezultă şi din nota de mai sus. Războiul şi ocupaţia sovietică au scos România din sfera Institutului. Firul tradiţiei s-a reînodat abia în 1995, când Institutul, reînfiinţat la Sibiu, redevine secţie naţională a IISA.

Din fostul spaţiu comunist au aderat la Institut, ca membri, Cehia, Croaţia, Polonia şi Ungaria, fiind aici, un motiv de reflecţie pentru Cabinetul de la Bucureşti.

Institutul este caracterizat de 4 principii fundamentale: 1) **internaţionalitatea**; 2) **neutralitatea absolută**; 3) **unicitatea profesională** şi 4) **adaptarea permanentă la realităţile în continuă mişcare**. Este, deci, un organism unic. Tocmai de aceea, apreciem că este un motiv de mândrie faptul că din anul 1995 Institutul de Ştiinţe Administrative al României „Paul Negulescu" a fost recunoscut ca secţie naţională a Institutului de la Bruxelles.

Numeroase structuri statale sau private cu caracter naţional sau internaţional au statutul de membri colectivi ai Institutului Internaţional[1)], iar anumite organizaţii internaţionale sunt

---

[1)] După datele statistice, la finele anului 2004 Institutul avea 8 membri colectivi internaţionali şi 31 de membri colectivi naţionali (şcoli de administraţie publică, universităţi publice şi private, centre de cercetare, centre şi institute de drept public, institute naţionale de administraţie, institute regionale de administraţie, asociaţii şi societăţi ştiinţifice, structuri guvernamentale, autorităţi ale administraţiei publice locale, facultăţi de drept etc.) A se vedea pentru situaţia statistică a membrilor colectivi în anii 1990, 1992, 2001 ediţia a III-a a Tratatului, p. 196, nota 3.

Această formă de aderare se adresează instituţiilor sau asociaţiilor legal constituite care au, pe plan internaţional, naţional sau regional, activităţi în domeniul administraţiei publice. În ţările în care există o „secţiune naţională" este necesar acordul prealabil al acestei secţii pentru atribuirea calităţii de membru colectiv. Membrii colectivi sunt numiţi de Comitetul Executiv al I.I.S.A. Ei sunt ţinuţi la curent cu activităţile I.I.S.A., asistă la adunările generale, dar nu sunt reprezentaţi în Consiliul de Administraţie, nici în Comitetul Executiv. Ei primesc gratuit abonamentul la „Revista Internaţională a Ştiinţelor Administrative" şi beneficiază de o reducere de 50% din preţul altor publicaţii ale Institutului, apărute în timpul anului în curs, şi de 10% din cele editate în anii precedenţi. Sub condiţia plăţii unei cotizaţii anuale de 400 Euro membrii colectivi beneficiază în mod gratuit de toate publicaţiile Institutului. Între altele, beneficiază de tarif preferenţial pentru înscrierea la conferinţe, mese rotunde şi congrese şi au prioritate de a participa la grupurile de lucru, la manifestările majore în calitate de raportori, la seminarii şi stagii. Membrii colectivi, la fel ca membrii propriu-zişi ai Institutului, ca şi «secţiile naţionale», plătesc, anual, o cotizaţe, aceasta se stabileşte pentru fiecare categorie în parte.

Prin urmare, Institutul are membri «titulari», ca să exprimăm aşa, care participă la decizii şi pot face parte din organele de conducere, şi un fel de membri «asistenţi», denumiţi oarecum impropriu «membri colectivi», pentru că şi membri propriu-zişi sau titulari, în primul rând sunt state, organizaţii etc şi apoi persoane fizice.

La sfârşitul anului 2004 Institutul avea ca membri titulari 11 organizaţii internaţionale guvernamentale (de exemplu Asociaţia Africană pentru Administraţie Publică şi Management, Agenţla Spaţială Europeană, Banca Interamericană de Dezvoltare, Banca Mondială, Comisia Europeană, Centrul Latino-American de Administraţie pentru Dezvoltare etc.), iar la 1 mai 2005 Institutul avea 9 membri cu titlu personal (individuali).

Comitetul Executiv, ales de Congres pentru un mandat de 3 ani, este format din preşedinte, vicepreşedinţi, preşedinţii Consiliului Ştiinţific, a Comitetului de Finanţe şi a Asociaţiilor specializate (E.G.P.A. şi I.A.S.I.A.), vicepreşedintele Consiliului Ştiinţific, Director publicaţiilor şi cel al R.I.S.A. şi membrii (între 4 şi 10) Problemele administrative sunt coordonate de Directorul general al Institutului, numit de Comitetul Executiv.

Fiind vorba de un Institut internaţional, s-a creat practica reprezentării în Comitetul Executiv a tuturor zonelor geografice importante ale lumii. De pildă, Comitetul Executiv ales pentru perioada (2004-2007) are ca reprezentare geografică şi naţională următoarea structură: preşedinte (Austria), din cei 8 vicepreşedinţi: 3 din Europa (Belgia, Germania, Ungaria), unul din Orientul Mijlociu (Arabia Saudită), doi din America (Canada şi Mexic), unul din Africa (Africa de Sud); preşedintele Consiliului Ştiinţific (Japonia) iar vicepreşedintele acestui Consiliu (Finlanda), preşedintele Comitetului de Finaţe (Franţa), preşedintele Asociaţiei Internaţionale a Şcolilor şi Institutelor de Administraţie (Turcia), Preşedintele Grupului European de Administraţie Publică (Belgia); redactori-şefi al Revistei Internaţionale de Ştiinţe Administrative (Canada, Franţa); directorul publicaţiilor (Germania); cei 10 membri din Kuweit, Franţa, Grecia, Italia, Polonia, Marea Britanie, Elveţia, Corea, Austria şi India. (Pentru reprezentările din perioada 1993-2004, a se vedea ediţia a III-a a Tratatului, nota 1, p. 197)

membri titulari.[1)] Institutul este sprijinit, logistic şi financiar, în principal de către statele şi membrii săi din întreaga lume. Între susţinătorii importanţi ai Institutului s-au remarcat şi Comisia Comunităţii Europene (C.C.E.), Banca Mondială ori Organizaţia de Cooperare şi Dezvoltare Economică (O.C.D.E.).

7.2. Principalele reuniuni ştiinţifice şi semnificaţia acestora

321. Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrative urmăreşte patru obiective fundamentale: 1) **dezvoltarea ştiinţelor administrative**; 2) **ameliorarea funcţionării administraţiilor publice**; 3) **perfecţionarea metodelor şi tehnicilor administrative**; 4) **progresul administraţiei internaţionale.** Pentru atingerea acestor obiective, încă de la înfiinţare Institutul a preluat sarcina organizării Congreselor internaţionale de Ştiinţe Administrative, din 3 în 3 ani, iar în ultimul timp şi a Conferinţelor Internaţionale (între Congrese, tot din 3 în 3 ani). La acestea se mai adaugă simpozioane, reuniuni, conferinţe anuale şi, mai ales, grupurile de lucru, reuniuni de experţi, mese rotunde, colocvii etc. pe anumite teme, organizate la sediul de la Bruxelles şi în diferite alte regiuni ale Europei ori ale altor continente.

Mai reţinem că, dincolo de reuniunile ştiinţifice organizate de Institut, singur sau în colaborare, constant (cel puţin anual)[2)] organizează manifestări ştiinţifice asociaţiile specializate

---

Funcţia de Director general a fost ocupată, în ultima perioadă, cu multă stralucire, mai multe mandate, de doamna Turkia Ould Daddah (Mauritania). Fără nici o exagerare, dar deschiderea Institutului către lumea arabă, inclusiv prin editarea unei versiuni a Revistei în limba arabă, se datorează acestei doamne de excepţie, cu siguranţă una din cele mai reprezentative personalităţi ştiinţifice din rândul «sexului frumos», de la sfârşitul secolului XX.

La ora actuală, funcţia de Director General este ocupată de Michael Duggett (Anglia).

Este în afară de orice îndoială faptul că, după cel de-al doilea război mondial, personalitatea ştiinţifică care a contribuit decisiv la creşterea prestigiului Institutului este profesorul francez de Drept administrativ Guy Braibant, îndeplinind mulţi ani funcţia de Director General şi, apoi, pe cea de Preşedinte.

Pentru omagierea acestei contribuţii excepţionale, în primăvara anului 2002 s-a hotărât, de către Comitetul Executiv, organizarea unei serii de conferinţe anuale, care au primit în semn onorific numele acestei remarcabile personalităţi ştiinţifice - Conferinţele Braibant. Conferinţa care a deschis această serie a fost susţinută de însăşi profesorul Guy Braibant, la 20 martie 2002 cu tema „Trecutul şi viitorul administraţiei publice". I-au urmat în anul 2003 conferinţa profesorului Klaus Konig „Asupra tipologiei administraţiei publice" iar în anul trecut conferinţa profesorului Francis Delpérée cu tema „Constituţia şi administraţia". A patra Conferinţă din această serie va fi susţinută la Berlin, cu ocazia conferinţei anuale a I.I.S.A., de Ignacio Pichardo Pagaza (Mexic), preşedinte al I.I.S.A. în perioada 1998-2001 cu tema „Provocările administraţiei publice pentru protecţia mediului şi dezvoltare durabilă". Conferinţa din anul 2006 va fi susţinută de către doamna Jocelyne Bourgon.

[1)] În anul 2004 erau membri 4 organizaţii internaţionale (Agenţia Spaţială Europeană (ASE); Banca inter-americană de Dezvoltare (BID), Secretariatul Commonwealth-ului (CONSEC) şi Organizaţia Arabă de Dezvoltare Administrativă (ARADO).

[2)] Manifestările anuale de amploare ale I.I.S.A. capătă o nouă configuraţie . Acestea sunt constituite în cicluri, de câte trei ani fiecare.

În primul an al fiecărui ciclu I.S.A. organizează o Conferinţă Internaţională Specializată, reunind discuţii în jurul unei chestiuni particulare şi specializate. A treia conferinţă specializată organizată în cooperare cu secţia naţională germană a I.I.S.A. se va desfăşura la Berlin în perioada 20.23 septembrie 2005 cu tema „Administraţia publică şi întreprinderea privată: cooperare, concurenţă şi reglementare". (Pentru conferinţele anterioare de acest gen a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat ..., 2001, p. 198, nota 1)

ale Institutului: Asociaţia Internaţională de Şcoli şi Institute de Administraţie (AIEIA)[1], Asociaţia Internaţională de Informatică şi de Documentare în Administraţia Publică (AIIDAP); Grupul European de Administraţie Publică (GEAP).[2]

Acest tablou al activităţilor ştiinţifice ale I.I.S.A., în progresie cantitativă şi calitativă, la care se adaugă numărul impresionant, în continuă creştere şi diversificare a membrilor săi, reflectă un institut de mare vitalitate, în plin proces de mondializare, internaţionalizarea rămânând definitorie pentru existenţa actuală şi de perspectivă a I.I.S.A. În egală măsură, I.I.S.A. se consolidează ca o reţea dinamică pentru dialogurile ştiinţifice şi schimburile de experienţă asupra marilor probleme ale administraţiilor în statele contemporane, de cunoştinţe, tehnologie administrativă şi juridică între nord şi sud şi între est şi vest.

Anul 2005 marchează în existenţa Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative împlinirea a 75 de ani de activitate continuă[3]. Deopotrivă, implementarea strategiilor de dezvoltare ale

---

În al doilea an se organizează o Conferinţă Regională Internaţională, tema în dezbatere raportându-se la regiunea în care se organizează. A doua reuniune de acest fel s-a desfăşurat la Yaounde (Camerun) în 2003 cu tema „Guvernarea partajată: lupta contra sărăciei şi excluderii". A fost deja aprobată locaţia viitoarei conferinţe regionale a Institutului din anul 2006, la Monterrey (Mexic).

Ultimul an din fiecare ciclu este cel în care se reuneşte Congresul internaţional de Ştiinţe Administrative. Congresul examinează o temă de larg interes în domeniul ştiinţelor administrative şi este prilej pentru alegerea noilor structuri de conducere ale organizaţiei.

Pentru detalii privind reuniuni majore ale I.I.S.A. după anul 1992 şi participarea românească la acestea prin delegaţii Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat ... 2001, vol. I, p. 199-208.

[1] Cele mai recente conferinţe s-au desfăşurat la Miami (S.U.A.), în anul 2003 (pentru dezbateri asupra temei „Administraţia publică în faţa provocărilor inegalităţii şi excluderii") şi la Seul (Corea), în anul 2004 (tema conferinţei din anul 2004 a fost „Construirea leadership-ului pentru modernizare şi guvernare partajată"). Conferinţa din anul 2005 se va desfăşura la Como (Italia), asupra temei: „Educaţie şi formare la diferite niveluri de administraţie: identificarea nevoilor; asigurarea calităţii"(Pentru reuniunile anuale anterioare a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat ..., 2001, vol. 1, nota 2, p. 198)

[2] De la constituire şi până în prezent, G.E.A.P.a organizat următoarele conferinţe şi reuniuni ştiinţifice: 2004 Liubliana (Slovenia) - Four Months After: administering the New Europe; 2003 Oeiras (Portugalia) - Public Law and the Modernising State; 2002 Postdam (Germania) – The European Administrative Space: Governance in Diversity; 2001 Vaasa (Finlanda) - Governing Networks; 2000 Glasgow (Marea Britanie) – Managing Parliaments in the 21st Century; 1999 Cap Sounion (Grecia) – Delivering and Managing Justice in the 21st Century; 1998 Paris (Franţa) – Re-inventing the Citizen in a Context of Governance: Alternative European Models; 1997 Leuven (Belgia) - Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management; 1996 Budapesta (Ungaria) - New Trends in Public Administration and Public Law; 1995 Rotterdam (Olanda) - Public Management and Administrative Modernisation; 1994 Bad Tatzmannsdorf - Evaluation and Perspectives in Public Administration Co-operation Between East, Central and West European Countries; 1993 Strasbourg - Open Public Administration; 1992 Pisa - Administrative Implications of the European Integration; 1991 Haga - The Information in Public Administration; 1989 Chester - The Role of Independent Regulatory Bodies; 1988 Leuven – Workshop on Austerity and Productivity in Public Management; 1987 Valencia - Public Administration in Times of Scarce Resources; 1986 Copenhaga (Danemarca) - Current Trends in Public Administration; 1985 Leuven - Policy Making: Politics and the Public Service; 1984 Dublin - Policy Implementation, with Special Reference to Agriculture; 1982 Haga - Training and Education in Public Administration; 1981 Veszprem - Consultative Mechanisms in Central Government; 1979 Palermo (Italia) - Regional Industrial Development: Centralisation or Decentralisation?; 1978 Paris (Franţa) – Forecasting in Government and Administration; 1976 Tampere - Administrative Reform in the Central Government; 1975 Warsaw - The Responsibility of Civil Servants.

Conferinţa din anul 2005 se va desfăşura în Elveţia asupra temei „Reformarea sectorului public – rolul cetăţenilor".

[3] Un raport asupra primilor 75 de ani din istoria I.I.S.A. este publicat în anul 2005.

Institutului promovate de noul Preşedinte al Institutului – din anul 2004 Prof. Franz Strehl – vin ca un răspuns la nevoile de adaptare şi schimbare cu care asociaţia se confruntă, pentru mai buna definire a profilului său, pentru asigurarea coerenţei cercetării în cadrul grupurilor de lucru, o mai bună sinergie a conferinţelor anuale ale I.I.S.A., G.E.A.P. şi A.I.E.I.A., pentru a putea răspunde unor cerinţe regionale specifice sau unor interese naţionale, pentru a dezvolta noi parteneriate internaţionale şi a consolida capacitatea instituţională a asociaţiei.

7.3. Grupul European de Administraţie Publică

322. Grupul European de Administraţie Publică a fost constituit în anul 1974[1)] ca un răspuns la nevoia de a dezvolta şi consolida contactele şi schimburile dintre teoreticienii şi practicienii administraţiei publice din Europa.

Prin activităţile desfăşurate G.E.A.P. urmăreşte: 1) dezvoltarea sectorului administraţiei publice din Europa; 2) susţinerea studiilor comparate şi dezvoltarea teoriei administrative din perspectivă europeană; 3) facilitarea aplicării ideilor şi tehnologiilor inovatoare în administraţia publică; 4) organizarea şi încurajarea schimburilor de informaţii referitoare la teoria şi practica administraţiei publice; 5) stimularea şi promovarea participării tinerilor profesionişti la activităţile grupului; 6) constituirea unor reţele permanente sau temporare de teoreticieni şi practicieni din domeniul administraţiei publice care împărtăşesc interese comune de cercetare.

323. Obiectivele G.E.A.P. se realizează prin intermediul conferinţei anuale, activitatea principală a grupului, a reuniunilor ştiinţifice de mai mică anvergură, a activităţilor grupurilor de studiu pentru cercetări comparate, a publicaţiilor, contactelor şi schimburilor între specialişti din Europa şi din afara continentului european.

Conferinţele anuale se desfăşoară în state europene a căror teme de dezbatere se stabilesc în funcţie de interesele majore ale administraţiei publice din Europa. Formatul conferinţelor include workshop-uri tematice, în cadrul cărora este dezvoltată tema conferinţei, grupuri de cercetare ştiinţifică, destinate în special tinerilor cercetători, şi lucrările grupurilor de studiu[2)].

Ecoul primei participări româneşti la conferinţele Grupului European de Administraţie Publică[3)] a fost marcat de constituirea în cadrul Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" a şase grupuri de studiu şi, începând cu anul 2001, participarea unor raportori români la reuniunile ştiinţifice ale G.E.A.P.

324. În anul 2003, prin intermediul grupului de studiu pentru „Administrarea şi înfăptuirea justiţiei", Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" a participat, cu studiul naţional

---

[1)] La reuniunea de constituire, G.E.A.P. s-a consacrat statutul său de Grup de Lucru al Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative. În prezent, el este un Grup Regional al I.I.S.A.

[2)] În prezent, în cadrul G.E.A.P. sunt organizate grupuri de studiu pe următoarele direcţii de cercetare: Informatizarea în administraţia publică; Calitate şi productivitate în sectorul public; Politici de personal; Finanţe publice şi management; Contractualizarea în sectorul public; Managementul şi înfăptuirea justiţiei; Etica şi integritatea guvernării; Sectorul terţiar; Administraţia publică şi învăţământul, Administraţia publică şi dreptul european. Începând cu anul 2002, la nivelul conducerii grupului de studiu asupra Managementului şi înfăptuirii justiţiei din cadrul G.E.A.P. remarcăm reprezentarea românească, în calitate de co-director, prin Prof. univ. dr. Ioana Vasiu, director pentru relaţii internaţionale al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu".

[3)] *A. Iorgovan*, Tratat ..., ed. a III-a, p. 208.

„Quality and justice in Romania" (autori A. Iorgovan, I. Leş şi I. Vasiu), la realizarea proiectului european de cercetare „Administrarea justiţiei în Europa pentru dezvoltarea unor standarde de calitate"[1].

Participarea românească la reuniunile ştiinţifice patronate de Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrative s-a îmbogăţit în mod semnificativ şi prin iniţierea, în anul 2001, a unui ciclu de patru conferinţe şi seminarii internaţionale anuale găzduite de Universitatea din Oradea prin Centrul Internaţional de Cercetări Euroregionale, care au reuşit implicarea unor structuri guvernamentale din România[2] precum şi Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" ca secţie naţională a Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative.

[1] Rezultatele iniţiale ale cercetărilor au fost publicate în anul 2003 sub egida Institutului de Cercetări asupra Sistemelor Judiciare şi a Consiliului Naţional al Cercetării din Italia. O ediţie franceză a apărut recent (martie 2005) la Paris în editura Montchrestien, sub egida coordonatorului proiectului „Mission de Recherche Droit et Justice".

[2] *A. Iorgovan, Tratat...*, nota 5, p. 208. Lucrările conferinţelor au apărut sub egida I.I.S.A. la Bruxelles în perioada 2002-2005, sub titlurile ce au reprezentat temele generale ale acestor reuniuni ştiinţifice anuale, respectiv *The Role of the Mass-Media and of the New Information and Communication Technologies in the Democratisation Process of central and eastern European Societies* (2002), *The Contribution of mass Media to the Enlargement of the European Union* (2003), *International and European Security versus the Explosion of Global Media* (2004), *Media and Good governance Facing the Challenge of EU Enlargement* (2005).

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Evoluția doctrinei administrative în România

§ 1 Perioada de formare și lucrările clasice de drept administrativ

325. Știința dreptului administrativ românesc se formează tot în secolul al XIX-lea, cursurile de drept administrativ fiind introduse prin Legea asupra instrucțiunii a Principatelor Unite din 25 noiembrie 1864, nu numai în învățământul superior juridic[1], dar și ca materie de cultură generală în învățământul secundar, respectiv elementar.[2]

După cum am arătat, și la ora actuală există discuții cu privire la obiectul și mai ales ramurile dreptului public, deci după peste două sute de ani de la adoptarea primei Constituții scrise, în sensul modern al termenului, fiind de înțeles „meandrele" terminologice ale disciplinelor învățământului juridic din secolul al XIX-lea. Procesul de conturare a disciplinei „Drept administrativ" este complex și nu de puține ori contradictoriu, clarificările s-au făcut în timp, atât față de alte discipline ale dreptului public, în primul rând, față de „Dreptul constituțional (politic)" cât și față de „Dreptul economic".

326. După părerea noastră, perioada de conturare a „Dreptului administrativ" ca disciplină didactică cunoaște două etape, prima până la Unirea din 1859 și a doua până la 1875. Mai întâi, cel puțin în Moldova și Țara Românească, a fost introdusă disciplina „Drept administrativ", uneori sub denumiri de genul „Drept administrativ și elemente de economie politică", într-o altă fază la „Dreptul administrativ" se adăuga și „Dreptul instituțional", ca apoi acesta din urmă să fie legat de aspectele economice și politice. Apărând disciplina „Drept constituțional și economic-politic", fosta disciplină „Drept administrativ" devine „Dreptul sancțional".

327. În anul universitar 1858-1859 la Academia Mihaileană se introduce disciplina „Drept public" (titular Simion Bărnuțiu) în locul disciplinei „Drept constituțional și economic-politic", iar disciplina „Dreptul sancțional" revine la denumirea inițială „Drept administrativ".

O dată cu formarea Universității (1864) și, implicit a Facultății de Drept rămâne o singură disciplină „Dreptul public", care absoarbe și vechea disciplină „Drept administrativ", adevărat, la început, cum prevedea Legea asupra instrucțiunii, denumirea disciplinei unice a fost „Drept public și dreptul administrativ". Noi înclinăm să considerăm anul 1875 ca fiind anul în care „Dreptul administrativ" și-a recâștigat autonomia, de vreme ce acum apare prima lucrare cu această denumire. Nu trebuie să uităm însă că, la București, Constantin G. Dissescu era

---

[1] Articolul 251 menționează, astfel, printre materiile ce se studiau la Facultatea de Drept, și disciplina «Dreptul public și dreptul administrativ».

[2] Potrivit art. 32 din Lege instrucțiunea obligatorie a copiilor între 8-12 ani cuprinde: citire, scriere, noțiuni de igienă, de gramatică, de geografie, de istoria țării..., de drept administrativ al țării, iar în art. 116 pentru învățământul liceal se prevedea și învățătura Elemente de economie politică și Drept administrativ.

titularul unei catedre intitulată „Dreptul public", iar cursul publicat între 1890-1891 se cheamă „Drept public", cu precizarea că vol. III poartă şi menţiunea „Drept administrativ".

Cert este faptul că primele cursuri intitulate „Drept constituţional" apar mai târziu, în 1910, la Iaşi, cursul lui C. Stere şi, în 1915, la Bucureşti, cursul lui C. Dissescu.

328. Astfel, prima lucrare de drept administrativ - intitulată „Drept administrativ român" - aparţine lui Giorgie C. Alexandrescu-Urechea (Iaşi, 1875), ea grupează materia tratată în două părţi: I. Principii generale şi II. Despre ierarhia şi corpii administrativi (funcţionarii administraţiei centrale şi locale); a doua lucrare „Elemente de drept administrativ" (Bucureşti, 1881), autor Cristodul I. Suliotis, are o valoare ştiinţifică redusă; a treia, în ordine cronologică, dar cea mai valoroasă sub raport ştiinţific şi didactic, aparţine Prof. Constantin G. Dissescu şi a fost publicată la Bucureşti în 1891. Este vorba, de fapt, cum s-a arătat, despre vol. III – „Dreptul administrativ" al cursului de Drept public, volum ce cuprinde două părţi; a) Persoanele administrative şi b) Materiile administrative.

329. Cronologic au apărut apoi următoarele lucrări: Aurel Onciul, „Drept administrativ român", Viena, 1900 (lucrarea, scrisă sub influenţa şcolii germane, cuprinde o parte generală şi o parte specială); Paul Negulescu, „Tratat de drept administrativ", vol. I şi II, 1904 (ediţia a doua a ambelor volume apare în 1906, ca apoi să se editeze separat vol. I, ediţia III, în 1925, ediţia IV în 1934, iar vol. II ediţia 3 a apărut în 1930); Anibal Teodorescu, „Noţiuni de drept administrativ", 1912; V. Onişor, „Drept administrativ român", 1923 (ediţia II, 1930); M. Văraru, „Manual de drept administrativ", Chişinău, 1929 (vol. II, 1935); Erast Diti Tarangul, „Tratat de drept administrativ", Cernăuţi, 1944[1)].

Dintre autorii de cursuri universitare îl mai amintim pe Prof. J. Vermeulen, iar dintre autorii de monografii pe C. Rarincescu, care a publicat o lucrare fundamentală pe tema contenciosului administrativ (ediţia I, 1926, ediţia a II-a, 1936).

Cum s-a mai arătat, în literatura juridică interbelică s-a definit în mod constant obiectul dreptului administrativ, avându-se drept criteriu de referinţă teoria separaţiei puterilor în stat, precum şi teoria serviciului public.

Astfel Prof. E.D. Tarangul precizează că dreptul administrativ, ca ramura a dreptului public, are ca obiect organizarea autorităţilor administrative şi funcţionarea serviciilor publice administrative.

„Deoarece serviciile publice administrative s-au înmulţit în ultimul timp într-un mod considerabil, din cauza intervenţiei tot mai frecvente a statului în viata socială s-a mărit şi domeniul dreptului administrativ. Din cauza aceasta au început să se desprindă din cadrul dreptului administrativ anumite părţi care formează în prezent discipline independente. Aşa este dreptul financiar, dreptul industrial, dreptul agrar, asigurările sociale şi dreptul poliţienesc".[2)]

[1)] Vezi, asupra istoricului ştiinţei dreptului administrativ, şi *M.T. Oroveanu*, Tratat de drept administrativ, p. 27-29; *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 22-28.

[2)] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 54. Autorul achiesează la teza dominantă în literatura juridică până în acel timp, după care dreptul public se împarte la rândul său în: a) drept public extern; b) drept public intern şi c) drept judiciar; iar dreptul public intern, care priveşte organizarea internă a statului se împarte în drept constituţional şi drept administrativ.

De asemenea, constant, contenciosul administrativ a fost analizat, cel puţin în literatura juridică românească, în sfera instituţiilor dreptului administrativ[1], şi nu a dreptului judiciar ori a dreptului procesual civil, cum este tendinţa la ora actuală, aspect asupra căruia vom mai reveni.

330. Concret, tratatul Prof. Tarangul cuprinde următoarea structură: Partea I - Introducere; Partea II - Organizarea administrativă; Partea III - Funcţionarii publici; Partea IV - Domeniul administrativ; Partea V - Organizarea serviciilor publice cu caracter economic; Partea VI - Actele administrative; Partea VII - Contenciosul administrativ (Problema nulităţilor în dreptul administrativ; Noţiunea şi caracterul contenciosului administrativ; Instanţele învestite cu contenciosul administrativ, Contenciosul de anulare; Curţile administrative; Contenciosul în daune; Executarea hotărârilor judecătoreşti împotriva statului).

Lucrarea Prof. Tarangul este urmată, până în 1947, de unele lucrări de mai mică extindere, datorate, în special, profesorului de origine belgiană, Jean Vermeulen, dar în aceeaşi concepţie fundamentală a separaţiei puterilor.

O dată cu adoptarea, în 1948, a primei Constituţii socialiste şi cu reforma învăţământului din 1948, începe sa se scrie altă istorie a dreptului public, în general, a dreptului administrativ, în particular.

§ 2. Începuturile ştiinţei administraţiei

331. În România există, de asemenea, puternice tradiţii în cercetarea administraţiei de stat, atât din perspectiva ştiinţei administraţiei, cât şi din perspectiva dreptului administrativ. Se poate spune că ştiinţa administraţiei s-a dezvoltat în paralel şi în strânsă legătură cu dreptul administrativ. Aşa se explică de ce autorii de ştiinţa administraţiei în trecut, ca şi în prezent, sunt şi autori de drept administrativ, ori de drept administrativ şi de drept constituţional. Unii dintre ei, îndeosebi din perioada interbelică, au elaborat, în paralel, şi valoroase lucrări de istoria dreptului, precum şi de drept comparat. Această legătură, *ab originem,* între ştiinţa dreptului administrativ şi ştiinţa administraţiei, ne îndreptăţeşte să afirmăm că aşa cum putem vorbi despre Şcoala românească interbelică de drept public, putem să vorbim şi despre Şcoala românească de ştiinţa administraţiei, conducătorul acestei şcoli fiind profesorul de talie europeană Paul Negulescu[2].

332. Primul autor român care face referire la obiectul ştiinţei administraţiei şi la delimitarea acesteia faţă de ştiinţa dreptului administrativ este profesorul de drept public Constantin G. Dissescu.

Astfel, în volumul 3 al cursului său de „Drept public român", el precizează: „Ştiinţa administraţiei stabileşte principiile raţionalizării administraţiei de stat; ea are caracter dinamic, fiind în permanentă evoluţie şi căutând soluţii noi pentru viitor, precum şi un caracter larg,

---

[1] Este de subliniat că această teză a fost formulată de constituţionalistul francez L. Duguit înca în anul 1927 (*L. Duguit*, Traite de droit constitutionnel, Tom. I., Paris, 1927, p. 707).

[2] P. Negulescu s-a născut la 12 ianuarie 1874 în Bucureşti, a obţinut mai întâi licenţa în litere, apoi în drept (1898), cu teza „Depozitul în dreptul civil roman şi român"; între 1896-1898 urmează la Sorbona şi, respectiv, la „College de France", cursurile de istorie romana şi epigrafie latină în paralel cu cele ale doctoratului juridic. (*M.T. Oroveanu*, Paul Negulescu, în R.R.D., nr. 4/1967, p. 93-101).

cercetând diferite domenii de activitate socială, pe când dreptul administrativ formează numai o parte a ştiinţei administraţiei"[1].

333. În această perioadă a sfârşitului secolului al XIX-lea se pun, totodată, şi bazele unui învăţământ profesional administrativ. De altfel, «dreptul administrativ» era disciplină obligatorie în învăţământul primar, conform Legii instrucţiunii publice în vigoare la vremea respectivă, cum s-a arătat.

Asfel, în anul 1872, se înfiinţează Şcoala liberă de ştiinţe politice şi administrative, care la 1900, prin Legea din 19 mai, este recunoscută persoană morală, iar în anul 1926 este transformată în „Şcoala superioară de ştiinţe de stat"[2], aspect asupra căruia vom reveni.

Cu toate acestea, concepţia juridică asupra cercetării administraţiei de stat era dominantă, adevărata şcoală românească de ştiinţa administraţiei formându-se în primele decenii ale secolului nostru, iar cel care poate fi considerat, pe drept, şeful acestei şcoli este elevul şi continuatorul lui C. Dissescu, Paul Negulescu[3].

334. Primele consideraţii cu privire la ştiinţa administraţiei, profesorul P. Negulescu le face în Tratatul de drept administrativ, unde subliniază că această ştiinţă se ocupă cu organizarea diferitelor autorităţi administrative, cu atribuţiile şi modul lor de funcţionare cu ierarhia. Ea are un caracter practic, tinzând să formeze administratori, pe câtă vreme dreptul administrativ este totalitatea regulilor după care se exercită această activitate, el „guvernează drepturile şi datoriile reciproce ale administraţiei şi ale administraţilor".[4]

Această concepţie pragmatică asupra cercetării administraţiei de stat - strâns legată de formularea de propuneri pentru ameliorarea acesteia, propuneri cu caracter complex (politic, economic, social, juridic) - s-a dezvoltat tot mai mult în rândul profesorilor de drept administrativ şi al practicienilor în anii care au urmat publicării tratatului lui P. Negulescu, reclamând instituirea unui for ştiinţific care să dirijeze cercetările într-o concepţie naţională unitară.

Aceste ecouri au devenit o notă caracteristică a vieţii universitare, mai ales după Unirea cea mare din 1918, fiind totodată favorizate şi de orientările din doctrina administrativă europeană „dirijată" de Congresele internaţionale de ştiinţe administrative. Nu trebuie să pierdem din vedere că toţi profesorii de drept public din vremea respectivă erau doctori în drept ai marilor universităţi europene, majoritatea din Franţa, ei fiind în permanentă legătură cu colegii lor din străinătate, participând, constant, la diferite reuniuni din străinătate, inclusiv la primele congrese internaţionale de ştiinţe administrative.

335. Astfel, una din preocupările majore, după primul război mondial, ale lui Paul Negulescu, a fost convingerea guvernanţilor vremii de necesitatea înfiinţării unui învăţământ exclusiv administrativ de specialitate şi, respectiv, a unui institut de cercetare ştiinţifică.

---

[1] *C.G. Dissescu*, Curs de drept public român. Dreptul administrativ, vol. III, Bucureşti, 1891, p. 822-833.

[2] Decretul nr. 1442/1926, publicat în M. Of. nr. 75/1926 sancţionează regulamentul acestei şcoli (*Colecţia Hamangiu*, vol. XV-XVI, 1926-1929, p. 232).

[3] Nu întâmplator, la Congresul jubiliar cu tema „Administraţia publică şi societatea românească la cumpăna dintre secole şi milenii" (27-28 octombrie 1995, Sibiu) s-a hotărât ca Institutul de Ştiinţe Administrative al României să fie denumit şi „Paul Negulescu".

[4] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, ediţia a II-a, Bucureşti, 1906, p. 36.

După cum rezultă din unele articole pe care le-a publicat mai târziu în „Revista de drept public", el a prezentat, imediat după încheierea primului război mondial, ministrului de interne de atunci (generalul Averescu), un proiect de lege cu privire la înfiinţarea unei şcoli superioare de administraţie, proiect care „votat în Senat a fost înmormântat la Cameră"[1]. Cum vom vedea, el nu se descurajează, dimpotrivă, pledează în continuare pentru necesitatea acestui învăţământ universitar, văzându-şi visul, fie şi în parte, împlinit în anul 1928.

§ 3. Institutul de Ştiinţe Administrative al României şi Revista de Drept Public

336. La 30 iunie 1925, P. Negulescu înfiinţează, „fără nici un sprijin oficial sau subvenţie din partea statului"[2], Institutul de Ştiinţe Administrative al României, al cărui conducător a fost până la sfârşitul vieţii (1946), deşi, formal, a deţinut doar funcţia de „Secretar general".[3]

Institutul, printre primele de acest gen din lume, chiar din primul an de activitate a stabilit contacte cu toate personalităţile de seamă în materia ştiinţelor administrative din ţară şi străinătate.

Institutul a plecat de la realitatea că ştiinţele administrative au făcut progrese mari, că secolele de înţelepciune administrativă s-au cristalizat în doctrine şi teorii, în legi, care trebuie cristalizate într-o doctrină românească. Tocmai de aceea, obiectivul fundamental al institutului a fost elaborarea unei doctrine administrative româneşti unitare, astfel încât prin cercetările sale „să servească drept călăuză organelor administrative şi instanţelor judecătoreşti", oferind soluţii pentru o mai bună organizare administrativă. Pentru aceste scopuri cercetările au avut la bază îmbinarea metodei analitice cu cea experimentală (ancheta administrativă). De asemenea, unul dintre obiectivele importante ale Institutului l-a reprezentat şi realizarea unor permanente schimburi de experienţă cu institutele asemănătoare din străinătate.

Astfel, activitatea Institutului era organizată pe următoarele direcţii principale: organizarea de discuţii cu caracter permanent pe diferite probleme (unii dintre membrii Institutului ne-au confirmat că asemenea discuţii se purtau, practic, în fiecare zi, seara, după încheierea activităţii universitare şi din serviciile publice administrative); organizarea unui ciclu de conferinţe anuale pe diverse teme administrative, ţinute de specialişti români[4] sau străini[5]; participarea

---

[1] *P. Negulescu*, Programul nostru, în R.D.P., nr. 1/1926, p. 7. De asemenea, Programul Institutului de Ştiinţe Administrative al României a fost republicat în Revista de Drept public, serie nouă, anul I (19), nr. 1/1995, p. 15-19.

[2] *P. Negulescu*, Răspuns la sărbătorirea sa pentru 35 de ani de activitate profesională, în R.D.P., nr. 3-4/1935, p. 404.

[3] Conform Legii nr. 21/1924, constituirea Institutului a fost autentificată de Tribunalul Ilfov, Secţia notariat (nr. 17185), şi acesta autorizat să funcţioneze prin Decizia nr. 36/1925 a secţiei I civilo-corecţională a aceluiaşi tribunal, publicată în M. Of. din 21 ianuarie 1926, p. 762. Institutul a fost recunoscut „stabiliment de utilitate publică" printr-o lege expresă (Legea pentru acordarea calităţii de stabiliment de utilitate publică Institutului de ştiinţe administrative), publicată în M. Of. din 28 martie 1928.

[4] Spre pildă, numai în anul 1925 s-au ţinut 10 conferinţe, dintre care 7 de Prof. P. Negulescu asupra organizării administrative cu elevii şcolii de război, iar celelalte de: C. Argetoianu, cu tema „Descentralizarea şi regionalismul"; D. Stratilescu, cu tema „Rolul aparatului administrativ în pregătirea ţării pentru a putea face faţă cu succes unui eventual război"; J. Vermeulen, cu tema „Organizarea administrativă în Rusia Sovietica" (R.D.P., nr. 2/1926, p. 326).

[5] În anul şcolar 1926, de exemplu, au fost ţinute la Institutul de la Bucureşti o serie de conferinţe de către savanţi polonezi, membri ai Institutului Polonez de Ştiinţe Administrative, înfiinţat la câteva luni după cel de la Bucureşti (ibidem, p. 363).

Institutului la organismele ştiinţifice internaţionale[1]; prezentarea de către specialiştii români, membri ai Institutului, a unor conferinţe la iniţiativa altor instituţii naţionale[2]; realizarea diferitelor cercetări pe teren (anchete administrative[3]; publicarea „Revistei de drept public").

337. În cursul anului 1926, Institutul a început să publice „Revista de drept public", la care au colaborat, alături de oamenii de ştiinţă români, şi personalităţi străine de o mare reputaţie ştiinţifică, mulţi dintre ei deveniţi membri de onoare ai Institutului Român de Ştiinţe Administrative venind să ţină şi conferinţe la Bucureşti.[4]

Prezenţa acestor nume în coloanele revistei este un puternic argument nu numai pentru prestigiul revistei, al cărei director a fost Paul Negulescu, dar şi pentru recunoaşterea pe plan internaţional a şcolii administrative condusă de el.

Este de menţionat că multe din studiile autorilor români, spre a face cât mai cunoscută gândirea administrativă românească, erau publicate în limbi de circulaţie universală, de regulă franceză, cum, de asemenea, unele din studiile autorilor străini, îndeosebi cele din limbile engleză şi germană, erau publicate şi cu traducerea în limba română.

Revista de drept public, trimestriala până în 1933, iar apoi lunară, a apărut cu regularitate până în 1943[5], apariţia ei fiind reluată în 1995, deci după o absenţă de peste o jumătate de secol.

---

[1] Spre pildă, P. Negulescu şi C. Dissescu au participat la prima şedinţă a Institutului Internaţional de Drept Public, care a avut loc la 26 iunie 1927, la Paris, sub preşedinţia lui Gaston Jeze; o delegaţie română, în frunte cu P. Negulescu, a participat cu referate la cel de-al 3-lea Congres internaţional de ştiinţe administrative (iulie 1927, la Paris), unde P. Negulescu a prezentat raportul despre „Pregătirea profesională a funcţionarilor publici" (R.D.P., nr. 3/1927). De altfel, delegaţiile româneşti au fost prezente şi la celelalte congrese ce s-au mai organizat până la izbucnirea celui de-al II-lea război mondial. De asemenea, Institutul de Ştiinţe Administrative al României a participat, prin membrii săi (P. Negulescu, A. Teodorescu, C. Rarincescu ş.a.) la primul Congres al Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative ce a avut loc între 19-20 mai 1929 la Varşovia (R.D.P., nr. 1/1929, p. 224).

[2] Aşa, de exemplu, în urma invitaţiei făcute de Institutul Administrativ Polonez, o delegaţie a Institutului Român de Ştiinţe Administrative, compusă din P. Negulescu, A. Teodorescu, I. Merlescu au conferenţiat între 21-30 aprilie 1927 în Polonia (R.D.P., nr. 3/1927, p. 499-500).

[3] A se vedea cu titlu de exemplu: „Ancheta administrativă asupra administraţiei comunale a oraşului Ploieşti" (în R.D.P., nr. 1/1929, p. 147-165), precum şi „Ancheta administrativă asupra Deltei Dunării şi asupra organizării exploatării bogăţiilor ei" (în R.D.P., nr. 3/1927, p. 501-507).

[4] Reţinem din această suită de clasici pe: Gaston Jéze, preşedintele Institutului Internaţional de Drept Public; Leon Duguit, decanul Facultăţii de Drept din Bordeaux; H. Berthélémy, decanul Facultăţii de Drept a Universităţii din Paris; M. Hauriou, decanul Facultăţii de Drept din Toulouse; Hans Kelsen, profesor la Universitatea din Viena; Carre de Malberg, profesor la Strasbourg; George Hoetzel, decanul Facultăţii din Praga; Elveţianul Roger Calame; polonezii Bohdan Wasintynski şi Tadeuz Hilarowic; englezul G. Montagn Harris. *G. Jéze* publică chiar în al doilea număr al revistei studiul intitulat Le service public (R.D.P., nr. 2/1926, p. 161-179), studiu căruia i se «dă replica» în numărul următor al revistei de un alt corifeu al dreptului public francez, *M. Hauriou*, prin La puissance publique et le service public (în R.D.P., nr. 3/1926, p. 365-375). elveţianul *R. Calame* publică studiul Organisation rationelle des administration publiques, în R.D.P., nr. 3/1927, p. 315-336. Tot în acest număr (p. 336-348) se află şi studiul englezului Harris despre administraţia locală engleză, studiu care are şi o versiune în limba română, aparţinând lui J. Vermeulen.

[5] Alături de studii, ea mai cuprindea şi o serie de alte rubrici, ca de exemplu: Cronica jurisprudenţială; Cronica administrativă străină; Anchete administrative; Buletin bibliografic; Revista revistelor; Recenzii; Cronica legislativă; Informaţii asupra acţiunilor ştiinţifice internaţionale; Note şi discuţii etc. Rubrica intitulată convenţional „Note şi discuţii" era consacrată discuţiilor care se purtau pe o problemă sau alta, în cadrul Institutului. De asemenea, ea cuprindea un rezumat al conferinţelor prezentate în ciclurile de conferinţe organizate de Institut (uneori conferinţele erau publicate în întregime).

§ 4. Şcolile de formare şi specializare a funcţionarilor publici din perioada interbelică

338. Încă din primele numere, Revista este folosită pentru a crea în rândul guvernanţilor un curent de opinie favorabil instituirii unui învăţământ superior administrativ.[1)]

„La noi - spunea în acest studiu programatic marele savant P. Negulescu - toată lumea este de acord că trebuie înfiinţate şcoli administrative, pentru completarea educaţiunii profesionale a funcţionarilor şi pentru pregătirea candidaţilor la asemenea funcţiuni. Pentru funcţionarii inferiori, notari, s-au creat şcolile de notari încă înainte de război, în care învăţământul e foarte elementar, iar în Ardeal avem şcolile de notari din Arad, Lugoj, Făgăraş, cu un nivel mai ridicat (elevii au învăţământul secundar terminat). Aceste şcoli, astfel cum au fost create, nu au dat rezultatele asteptate.

Trebuie creată însă şcoala superioară în care elementele cele mai bune din liceu şi din şcolile de comerţ să fie atrase prin acordarea de burse sau prin crearea unui internat serios organizat. În această şcoală să înveţe aceşti tineri şi marile probleme ale dreptului public şi respectul de legalitate, dar şi dragostea pentru neam. În adevăr, funcţionarii administrativi au o influenţă covârşitoare asupra populaţiunii prin faptul contactului de tot momentul. Cu nimic nu vom putea consolida mai bine Unirea decât printr-un personal administrativ destoinic şi patriotic"[2)] (subl. ns. A.I.).

Acest învăţământ administrativ se preconiza să aibă un caracter teoretic şi practic, acceptându-se fie formula unui institut universitar care să depindă de facultatea juridică, fie forma unei şcoli superioare speciale (adică a unei facultăţi speciale). „Fie sub formă de Şcoală specială, fie sub formă de institut universitar, acest învăţământ trebuie organizat de urgenţă".[3)]

339. Cam în aceeaşi perioadă, cum am relevat deja, prin Decretul nr. 1442/1926[4)], se «sancţionează» Regulamentul „Şcolii Superioare de Ştiinţe de Stat din Bucureşti", o facultate *sui generis* de drept public, dacă avem în vedere faptul că pentru a urma cursurile acesteia nu era nevoie de diplomă de şcoală secundară.[5)]

[1)] *P. Negulescu*, Necesitatea creării învăţământului superior administrativ, în R.D.P., nr. 3/1926, p. 331-340.

[2)] Idem, p. 456-457.

[3)] Ibidem, p. 457.

[4)] Publicat în M. Of. nr. 75 din 31 martie 1926.

[5)] Vezi, cu privire la normele de organizare a acestei facultăţi şi caracterul studiilor, *A. Iorgovan*, Drept administrativ, op. cit., (1986), p. 69-70.

Andrei Rădulescu, unul dintre profesorii străluciţi ai Şcolii, notează în cartea sa de amintiri: „Această şcoală a fost înfiinţată în 1870, de un grup de intelectuali, cei mai multi juristi, sub influenţa Apusului. Ea avea drept scop să răspândească cunoştintele de drept, care difereau în parte de ceea ce era până la 1864-1865, printre oamenii care nu puteau urma cursurile Facultăţii de Drept, fiindcă n-aveau timpul necesar şi nici pregătirea.

De altă parte - şi mai ales cu vremea - ea avea drept scop să pregătească pentru funcţiuni mai puţin importante elemente care n-aveau alt mijloc de pregătire.

Şcolaritatea era de trei ani, n-as putea spune ca aşa a fost de la întemeiere, dar mai târziu era bine stabilit termenul de trei ani, pentru a obţine diploma de licenţă. La început se pare că a avut cursuri libere fără examene şi diplome. Era şi un mijloc pentru a atrage pe cei ce doreau să se instruiască. Cu vremea s-a stabilit un program apropiat de cel al Facultăţilor de Drept, cu examene anuale şi examen de licenţă - mulţi ani chiar cu teze. La început profesorii - aproape toţi între întemeietori - nu primeau nici o plată şi nici studenţilor

Toate aceste discuţii, ca şi încercările de organizare a învăţământului administrativ universitar erau facilitate şi de concepţia care stătea la baza Statutului funcţionarilor publici, precum şi a Legii pentru unificarea administrativă.[1)]

Prin art. 2 al legii din 28 martie 1928, se înfiinţează „Şcoala superioară de documentare şi ştiinţe administrative" pe lângă Institutul de Ştiinţe Administrative al României[2)], realizându-se astfel un vechi deziderat al *Institutului de Ştiinţe Administrative*, al Prof. P. Negulescu, care a fost numit directorul acestei şcoli.

Această şcoală superioară, în termenii actuali, şcoală de perfecţionare, deşi înfiinţată în 1928, a fost printre puţinele care funcţionau la data respectivă în lume, ţinând seama şi de faptul că ea avea şi caracter post-universitar.[3)]

340. Şcoala avea un dublu obiectiv, pe de o parte să perfecţioneze educaţia profesională a funcţionarilor existenţi la data înfiinţării sale, iar pe de altă parte să formeze profesional pe tinerii care doreau să se dedice carierei de funcţionar.[4)]

- titlu la care ţineau cei înscrişi - nu li se cerea nici o taxă. Mai târziu s-a cerut o taxă din care erau satisfăcute nevoile materiale ale şcolii şi o mică indemnizaţie profesorilor după numărul lecţiilor ţinute.

Deşi a trăit 70 de ani şi a adus servicii, Şcoala n-a primit nici un ajutor de la stat. N-avea un local pentru cursuri, ci era adăpostită când într-o parte, când a fost la Universitate; de când a început să nu mai fie bine văzută, mai ales din motive politice, complet nejustificate - nu i s-a mai permis ţinerea lecţiilor la Universitate. A fost, după aceasta, adăpostită pentru cursuri la liceul Lazăr, pe la o şcoală de comerţ şi mult mai târziu, în condiţii mai bune, la Academia de Comerţ. Cursurile erau ţinute seara de la 8 la 10" (*A. Rădulescu*, Amintiri, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 1995, p. 218-219).

[1)] De exemplu, Legea pentru unificarea administrativă din 1925, în art. 378, stabilea că prin decret regal se vor înfiinţa şcoli administrative de toate gradele, iar Statutul funcţionarilor publici introduce regula recrutării funcţionarilor „cu observarea unor anumite condiţiuni de studii, titluri şi examene", ceea ce reclamă, implicit, înfiinţarea unui învăţământ administrativ de specialitate.

[2)] Textul exact al acestui articol era următorul: „Institutul de ştiinţe administrative va organiza un birou ştiinţific pentru studii şi documentaţiuni administrative, în care vor putea fi trimişi pentru a studia reprezentanţi ai diverselor servicii, în scop de a putea forma asemenea birouri la toate serviciile publice" (M. Of., nr. 71/ 1928, p. 25).

[3)] În Europa primele studii administrative cu caracter universitar sunt organizate în Franţa de către Universitatea din Paris, sub direcţiunea decanatului de drept, în anul 1908. Acest complex de studii speciale, cunoscut sub numele de Certificat de studii administrative şi financiare, era, practic, un complex de cursuri de specializare. Candidaţii (elevii) aveau obligaţia să urmeze cursurile timp de doi ani, la un număr de patru materii alese dintr-o grupă mai mare, durata şcolarizării putând fi redusă la un an pentru licenţiaţii în drept sau pentru străinii ce posedau o diplomă universitară.

[4)] Materiile care se predau în condiţiile de mai sus erau următoarele: Principiile dreptului constituţional şi organizarea administrativă; Materii administrative; Regimul administrativ al Departamentului Senei şi al oraşului Paris; Legislaţia bugetară şi contabilitatea publică; Legislaţia franceză de finanţe; Ştiinţa financiară şi creditul public; Economia politică; Dreptul fiscal; Exerciţii practice şi expuneri orale asupra materiilor administrative şi financiare.

Prin Decretul ministerial din 29 decembrie 1924, se creează în Franţa un Institut de Urbanism (Ecole naţionale de Hautes études urbaines) pe lângă Universitatea din Paris, institut la care s-au predat următoarele cursuri: Evoluţia oraşelor; Organizarea socială a oraşelor; Igiena populaţiei; Organizarea administrativă a oraşelor; Probleme actuale ale organizării capitalelor; Organismele economice ale oraşelor şi municipiilor; Arta şi tehnica construcţiei oraşelor; Arta inginerului municipal.

În ordine cronologică, după Franţa a urmat Belgia, unde prin Decretul regal din 15 mai 1913, la Universitate se înfiinţează „o candidatură" în ştiinţele administrative cu doi ani de studii. Programul cursurilor şi al examenelor era următorul: Examenul I: Drept natural, Istoria instituţiilor administrative ale

P. Negulescu, orientându-se şi după experienţa din ţările anglo-saxone ori a Institutului de Urbanism din Franţa, a introdus, pe lângă cursurile de zi, şi cursurile „prin corespondenţă".[1)]

Această şcoală, practic facultate, a avut încă din primul an de funcţionare un număr de peste 2000 de studenţi, fiind organizată prin mijloace proprii de către Institutul de Ştiinţe Administrative, „fără cel mai mic ajutor financiar din partea statului". În şcoală predau un număr de 15 profesori universitari, 5 conferenţiari universitari, precum şi un număr de reputaţi specialişti din afara universităţii.[2)]

Este de subliniat, ca un aspect deosebit, înfiinţarea în cadrul acestei Şcoli a catedrei de „Organizare ştiinţifică, de Metodologie şi de Documentare administrativă".[3)]

Originalitatea acestei soluţii româneşti a fost mult apreciată la vremea respectivă pe plan internaţional, inclusiv în Darea de seamă a celui de-al treilea Congres internaţional de ştiinţe administrative, ţinut la Paris, care, ca un omagiu adus gândirii administrative româneşti, se încheie cu cuvintele „La Roumanie donne ainsi un tres précieux exemple".[4)]

Belgiei, Principiile generale de drept, Drept constituţional, Drept administrativ (partea generală şi partea specială). Exerciţii practice; Examenul 2: Cod civil (Cartea I şi a II-a), Economie politică, Drept administrativ (materii speciale), Exerciţii practice, Principii de drept internaţional privat, Noţiuni asupra administraţiei din Congo.

De asemenea, şi în Anglia, înaintea României, Institutul de Ştiinţe Administrative, prin studiile şi conferinţele pe care le făceau membrii sai, contribuia, printre altele, şi la ridicarea pregătirii ştiinţifico-teoretice a funcţionarilor. De altfel, unul dintre membrii cei mai importanţi ai acestui institut, Sir George Fordham, a fost şi membru al Institutului Român de Ştiinţe Administrative (*P. Negulescu, Necesitatea* creării învăţământului superior administrativ..., op. cit., p. 436).

În fine, mai menţionăm că în Polonia, în 1926, Institutul de Ştiinţe Administrative, înfiinţat după cel din România, dar „cu un puternic sprijin din partea statului" (R.D.P., nr. 2/1926, p. 363), a creat, la rândul său, o Şcoală Superioară de Ştiinţe Administrative pentru completarea şi perfecţionarea educatiei profesionale a funcţionarilor, cursurile fiind predate de profesori şi conferenţiari universitari (*P. Negulescu*, op. cit., p. 158). Regulamentul de funcţionare a Şcolii a fost sancţionat prin Decretul nr. 3112/1931 şi publicat în M. Of., nr. 211/1931, respectiv în colecţia Hamangiu, vol. XIX, p. 708/709. Acesta este reprodus şi în *A. Iorgovan*, Drept administrativ, op. cit., (1986), p. 71-72.

[1)] Astfel, toate cursurile scrise la maşină după notele profesorilor erau expediate în fiecare săptămână studenţilor înscrişi la secţia „prin corespondenţă". La fiecare două luni se trimitea studentului un chestionar cu întrebările alcătuite „în aşa chip încât numai studentul care a citit, a înţeles, poate să răspundă".

În funcţie de calificativele date la aceste chestionare în timpul anului universitar, studentul era sau nu admis la examen (*P. Negulescu*, Discurs cu ocazia deschiderii cursurilor Şcolii superioare de documentare şi de ştiinţe administrative, în R.D.P., nr. 3-4/1928, p. 775; vezi şi *P. Negulescu*, Şcoala administrativă prin corespondenţă, în R.D.P., nr. 2/1928, p. 401-404.

[2)] *P. Negulescu*, Discurs..., op. cit., p. 777.

[3)] Vezi pe larg asupra acestei probleme *G. Cristescu*, Noţiuni introductive în studiul administraţiei experimentale, Institutul de arte grafice Bucovina, Bucureşti, 1929, p. 2 şi urm.

[4)] *G. Cristescu*, op. cit., p. 3. P. Negulescu arăta în cursul său de Politică administrativă că directorul învăţământului superior din Franţa, Chevallier, s-a interesat în anul 1936 de reforma învăţământului administrativ din România, comunicându-i că şi în Franţa se va organiza o şcoală administrativă asemănătoare cu cea din Bucureşti, de pe lângă Institutul de Ştiinţe Administrative (*P. Negulescu*, Curs de politică administrativă, organizare administrativă, Bucureşti, 1939, partea a 2-a, p. 157).

§ 5. Caracteristicile esenţiale ale cercetărilor şcolii interbelice româneşti de ştiinţă administrativă

341. Temele cele mai des dezvoltate de membrii Institutului de Ştiinţe Administrative al României au fost: Organizarea administrativă a României, Documentarea administrativă, Contenciosul administrativ, Urbanismul. De altfel, la 24 ianuarie 1931, în cadrul Institutului s-a înfiinţat secţia de urbanism.

Cu acest prilej, secretarul general al Institutului şi conducătorul său real, preciza: „Institutul, îmbrăţişând toate ramurile de activitate administrativă, se interesează foarte mult şi de urbanism. Fiind în relaţii permanente cu diferite centre de administraţiuni din ţară şi străinătate, el a reuşit să-şi formeze o bogată documentare, în această privinţă. Avem peste 1 500 de volume privitoare la urbanism, avem reviste de specialitate şi un număr de peste 35 planuri de oraşe din străinătate, în afară de cele din ţară.

În şedinţa de azi inaugurăm secţiunea de urbanism, unde toţi primarii, toţi aceia pe care dezvoltarea oraşelor noastre îi interesează, vor găsi folositoare informaţii. (...) Cred că o colaborare este necesară între activitatea Uniunii Oraşelor[1] şi aceea a Institutului nostru"[2].

Prezentarea, fie şi schematică, a unor teze de fond care au fost promovate de Şcoala de ştiinţe administrative de la Bucureşti necesită o lucrare monografică.

Tocmai de aceea, ne limităm să subliniem numai că anchetele administrative, realizate de P. Negulescu şi colaboratorii săi, sunt comparabile cu cele realizate în aceeaşi perioadă de D. Gusti[3].

342. P. Negulescu a elaborat pe rând cursuri şi tratate de drept administrativ, drept constituţional, drept roman, istoria statului şi dreptului românesc, drept comparat, drept administrativ internaţional, dar şi un curs de ştiinţa administraţiei, intitulat „**Curs de politică administrativă**"[4].

Autorul unei lucrări apărute în 1947, deci la un an după dispariţia lui P. Negulescu, are totuşi anumite rezerve, spunând că „nu este sigur dacă regretatul mare profesor considera politica administrativă acelaşi lucru cu ştiinţa administraţiei"[5].

343. Este adevărat, la identificarea de mai sus îndeamnă chiar unele formulări exprese ale lui P. Negulescu, care precizează: „Ne propunem să examinăm «Politica administrativă», adică

---

[1] Uniunea Oraşelor din România s-a constituit în iunie 1922, în cadrul adunării generale a reprezentanţilor oraşelor din România ce a avut loc la Cluj. Uniunea avea drept scop apărarea, sprijinirea şi reprezentarea intereselor administrative, materiale şi morale ale oraşelor, mutualitatea în operele de gospodărie, cultură şi asistenţă socială, dezvoltarea ştiinţei şi utilizarea experienţei practice în folosul oraşelor, crearea unei proceduri administrative unitare (*Gh. Cristescu*, Uniunea Internaţională a oraşelor, op. cit., p. 427; *P. Negulescu*, Congresul Uniunii Oraşelor din România, în R.D.P., nr. 3/1926, p. 506).

[2] După R.D.P.din anul 1931, p. 546.

[3] Se poate spune, după un sociolog contemporan, că forma embrionară a Şcolii Gusti s-a născut în anul 1924-1925, când un grup de studenţi ai Universităţii din Bucureşti încep să lucreze la alcătuirea unui plan de cercetări monografice şi apoi se deplasează, sub conducerea lui D. Gusti, la Goicea Mare, în judeţul Dolj, în cea dintâi investigaţie de acest gen (*A. Mihu*, Studiu introductiv la T. Herseni, Sociologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclpopedică, 1982, p. 9).

[4] Cursul a fost făcut „la Centrul de pregătire profesională administrativă" şi cuprinde 2 fascicule (volume), fascicula I a apărut în 1938, iar cea de-a II-a în 1939.

[5] *I. Toma*, Introducere în ştiinţa administraţiei, op. cit., p. 40.

activitatea administrativă care nu intră în cadrul juridic. În cursul nostru ne vom ocupa de mijloacele, graţie cărora administraţiunea îşi realizează misiunea. Aceste mijloace trebuie să fie întrebuinţate în mod judicios, să fie eficace şi oportune pentru ca să poată realiza scopul urmărit.

Cursul nostru va fi un curs de politică practică administrativă, în care se caută satisfacerea nevoilor generale. Politica practică ţine seama de împrejurări, se preocupă de mijloace şi urmăreşte rezultate.[1)]

344. În ceea ce ne priveşte, suntem de părere că P. Negulescu a urmărit mai degrabă să elaboreze un curs al unei ramuri a ştiinţelor administrative, anume «politica administraţiei». La data elaborării acestui curs, P. Negulescu împlinea exact patru decenii de când, prin obţinerea titlului de doctor în Drept la Paris (în 1898), se consacrase cercetărilor juridice multilaterale, conducea din 1925 Institutul, din 1926 era directorul Revistei, iar din 1928 al şcolii superioare, toate axate pe o viziune pluridisciplinară, încât este greu de conceput că şi-a schimbat brusc această optică într-una monodisciplinară. Pe de altă parte, nu trebuie să scăpăm din vedere că această lucrare a apărut în anii dictaturii regale, iar P. Negulescu a fost probabil influenţat de doctrina oficială a vremii atunci când a scris că „politica administrativă examinează activitatea administrativă care nu intră în cadrul juridic". Această propoziţie, în pofida conţinutului său neechivoc, nu poate înlătura o concepţie de decenii pe care P. Negulescu a promovat-o în gândirea administrativă interbelică.

345. Cum s-a văzut, în mod constant el spunea că „Institutul de ştiinţe administrative" îmbrăţişează toate ramurile de activitate administrativă, interesându-se, alături de aspectele juridice, şi de cele politice, sociale, economice etc.[2)] Dacă analizăm natura propunerilor pe care le-a făcut P. Negulescu (colaboratorii săi), în urma anchetei administrative din Delta Dunării, vom avea un exemplu cât se poate de edificator în acest sens.[3)]

§ 6. Ştiinţa administraţiei din perioada 1944-1989

346. După război doctrina administrativă din ţara noastră a parcurs câteva etape foarte bine delimitate: a) etapa continuării cercetărilor de ştiinţa administraţiei, sub conducerea

---

[1)] *P. Negulescu*, Curs de politică administrativă, Fascicula I, Bucureşti, 1938, p. 30-40. Lucrarea este împărţită în patru mari capitole, după cum urmează: Cap. I - Noţiuni generale, tratează probleme ca: politică şi drept, politica administrativă, raporturile dintre politică şi Constituţie, idealul social, acţiunile statului asupra organismului social, legitimarea puterii politice, curentele politice, rolul funcţionarilor în realizarea politicii oficiale; Cap. II - Organizarea statului, cuprinde paragrafe ce poartă denumiri ca: Funcţionarea serviciilor publice, Intervenţiile statului faţă de indivizi, Serviciile administrative, Doctrina lui Fayol, Mijloacele administraţiei; Cap. III - Misiunea statului român (practic, este consacrat analizei regimurilor constituţionale, cu deosebire a celui instituit prin Constituţia din 1938); Cap. IV - Administraţia centrală şi locală, este consacrat cercetării raporturilor dintre aceste administraţii (de coordonare a activităţii lor, de dezvoltare a vieţii locale „sub imperiul Constituţiei din 1938 şi a Legii administraţiei locale din 1938"), fiind prin excelenţă o cercetare juridică.

[2)] *P. Negulescu*, Programul nostru, în R.D.P., nr. 1/1926. Programul a fost republicat şi în R.D.P., Serie Noua, Anul I (19, ianuarie-iunie 1995), nr. 1, p. 15-19.

[3)] Vezi, pentru anumite detalii de ordin tehnic, *A. Iorgovan*, Drept administrativ, op. cit., p. 75 şi nota 182.

Institutului de Ştiinţe Administrative (1944-1948); b) etapa juridicizării cercetărilor asupra administraţiei de stat (1948-1967) şi c) etapa reactualizării cercetărilor de ştiinţa administraţiei (după 1967).

Cercetările din prima etapă s-au caracterizat prin tendinţa de actualizare a doctrinei administrative tradiţionale la noile realităţi sociale şi politice din ţară, ele fiind concretizate prin studii în cadrul revistelor de specialitate, precum şi în unele lucrări publicate sub egida Institutului, cum este **Introducerea în ştiinţa administraţiei**, apărută în anul 1947, la care ne-am referit.

347. Prin anul 1948, Institutul de Ştiinţe Administrative îşi încetează activitatea[1)], efect al orientărilor ideologice din acei ani, orientări care au avut consecinţe negative în foarte multe sfere ale cercetării ştiinţifice, ale culturii în general. Este suficient să reamintim că operele unor oameni de mare forţă spirituală, adevăraţi clasici, au fost interzise (ca să ne referim numai la literatură, amintim pe O. Goga, T. Arghezi şi L. Blaga), iar reforma învăţământului din 1948 a lăsat fără catedre universitare o serie de mari oameni de ştiinţă şi de cultură, alţii au fost înlăturaţi fizic, cum a fost cazul Prof. George Alexianu, iar alţii închişi în beciuri, lagăre sau puşcării. Toate acestea au avut un efect catastrofal asupra Institutului de Ştiinţe Administrative, ducând nu numai la desfiinţarea în fapt, apoi în drept a acestuia, dar, şi mai grav, la distrugerea imensei sale biblioteci, una din cele mai valoroase din lume.

348. După adoptarea Constituţiei din aprilie 1948, au trecut pe primul plan cercetările juridice asupra administraţiei de stat. Ştiinţa dreptului constituţional, practic, se reelabora, iar în raport de aceasta se impunea fundamentarea unor noi categorii, principii etc. ale dreptului administrativ, corespunzătoare „noilor realităţi economice, politice, sociale şi juridice". Se poate spune că pe o perioadă de aproape două decenii, studii de ştiinţa administraţiei au încetat să mai apară. Cursurile care s-au predat la Facultatea de drept au fost exclusiv cursuri de *Drept administrativ*, iar lucrările publicate, relativ puţine comparativ cu alte ramuri de drept, au fost axate îndeosebi pe analiza aspectelor juridice ale fenomenului administrativ. Cu toate acestea, chiar şi în cursurile de drept administrativ publicate[2)] erau cuprinse capitole care ţineau de esenţa unei cercetări de ştiinţa administraţiei şi nu de ştiinţa dreptului administrativ.[3)]

349. O dovadă a juridicizării cercetării ştiinţifice asupra fenomenului administrativ statal o reprezintă şi modul în care a fost organizat Institutul de Cercetări Juridice, înfiinţat în 1954.[1)]

[1)] Este vorba de încetarea în fapt a activităţii, deoarece actul normativ de desfiinţare expresă a Institutului a fost adoptat în 1950.

[2)] În ordine cronologică, au apărut: *M. Anghene*, Elemente de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958; *I. Gliga, M. Stoica,* Drept administrativ al R.P.R., Litografia învăţământului, Braşov, 1958; *R. Ionescu*, Curs de drept administrativ al R.P.R., Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1960.

[3)] Avem în vedere, de exemplu, capitolul consacrat perfecţionării aparatului administrativ de stat din cursul Prof. R. Ionescu. În afara de cursurile universitare care au fost tipărite sau litografiate în această perioadă şi, respectiv, de studiile din revistele de specialitate, două monografii reţin atenţia: Actele de drept administrativ (Ed. Ştiinţifică, 1959) a Prof. *T. Draganu* şi Sfaturile populare, organe locale ale puterii de stat în R.P.R. (Ed. Academiei, Bucureşti, 1964), autori *I. Vîntu, M. Lepadatescu, I. Merlescu, M. Anghene*, aceasta din urmă fiind în egală măsură şi o lucrare de drept constituţional.

Necesitatea cercetărilor de ştiinţa administraţiei se reafirmă prin documentele politice oficiale din 1967, care stabilesc şi sarcina înfiinţării unui învăţământ superior administrativ.

350. Utilitatea reînfiinţării unui învăţământ universitar (superior) administrativ a fost scoasă în evidenţă şi în cadrul dezbaterilor parlamentare generale cu privire la Legea nr. 2/1968, lege prin care s-a stabilit noua organizare administrativă a teritoriului R.S. România. Astfel, în una din şedinţele Parlamentului, un deputat sublinia următoarele: „Îmbunătăţirea activităţii organelor de stat nu este posibilă fără să se asigure o pregătire tehnică şi o tot mai accentuată specializare a cadrelor din diferite ramuri şi sectoare. Conducerea nu poate deveni ştiinţifică fără însuşirea ştiinţei conducerii. Prin încadrarea organelor administraţiei de stat cu un personal calificat şi cu o bogată experienţă în muncă se creează condiţiile necesare pentru rezolvarea justă şi rapidă a problemelor de competenţa lor".[2)]

351. Reînfiinţarea învăţământului superior administrativ a constituit un puternic impuls şi pentru reactualizarea ştiinţei administraţiei, de altfel în programa de învăţământ la secţia administrativă s-au introdus încă din 1968, alături de tradiţionalul curs de Drept administrativ (care s-a extins pe durata a doi ani de studiu), şi alte cursuri: Ştiinţa şi tehnica administraţiei; Organizarea şi metodele în administraţia de stat; Documentare administrativă; Sisteme administrative contemporane; Istoria administraţiei etc. Mai apoi, cursul de Drept administrativ s-a unit cu cel de Ştiinţa administraţiei, sub denumirea „Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei".

352. Cercetarea lucrărilor publicate după 1967 şi până în 1989 pune în evidenţă patru concepţii cu privire la natura şi obiectul ştiinţei administraţiei, implicit cu privire la raportul dintre ştiinţa administraţiei şi ştiinţa dreptului administrativ: a) reluarea tezelor lui Dissescu; b) achiesarea la teoria promovată în tratatul francez de ştiinţa administraţiei din 1966; c) identitatea de obiect cu dreptul administrativ, dar diferenţă de optică în cercetare; d) ramură a ştiinţei conducerii.[3)]

[1)] Astfel, în cadrul Institutului existau mai multe secţii, între care şi Secţia de drept de stat şi drept administrativ, secţie ce cuprinde două sectoare: Sectorul de drept de stat (drept constituţional) şi Sectorul de drept administrativ.

[2)] B. Of., nr. 2/1968.

Începând cu anul universitar 1968-1969, în cadrul Facultăţii de Drept din Bucureşti se înfiinţează o secţie administrativă, reînnodându-se firul tradiţiei şcolilor superioare administrative din ţara noastră. De fapt, o secţie similară a funcţionat şi prin anii 50.

Această secţie s-a înfiinţat începând cu anul universitar 1971-1972 şi în cadrul Facultăţii de Drept din Cluj-Napoca dar cu sediul la Sibiu, devenind ulterior (1976) Facultatea de Drept economic-administrativ din cadrul Institutului de Învăţământ Superior din Sibiu, unde din 1984 nu s-a mai organizat concurs de admitere, intrând în lichidare. Secţia de la Bucureşti s-a desfiinţat în 1990, organizându-se, în schimb, un învăţământ postuniversitar, cum vom arăta.

[3)] Vezi pe larg asupra acestor opinii *A. Iorgovan*, în Drept administrativ, op. cit., (1986), p. 83-88 şi lucrările acolo citate.

§ 7. Reînnodarea tradiţiei după decembrie 1989

7.1. Reînfiinţarea «şcolilor» de administraţie publică

353. Una dintre primele măsuri privind învăţământul din România după Decembrie 1989 a fost desfiinţarea faimoasei Academii „Ştefan Gheorghiu", care ţinea direct de conducerea superioară a fostului PCR. În felul acesta, s-a deschis posibilitatea regândirii învăţământului din sfera ştiinţelor sociale, între care şi învăţământul administrativ, dincolo de ideologii şi programe ale vreunui partid politic. Primul pas se face prin H.G. nr. 183/1991 privind organizarea Şcolii Naţionale de Studii Politice şi Administrative[1)], ca instituţie de învăţământ postuniversitar de 2 ani. Este de menţionat că în perioada 1990-1991 se reorganizează, sub formă de învăţământ universitar, şi fosta şcoală de pregătire a ofiţerilor de interne, apărând Academia de Poliţie „Alexandru Ioan Cuza"; ulterior a fost înfiinţat şi un institut academic pentru viitorii ofiţeri din serviciile de informaţii ale statului.

354. Tot în această perioadă, la o serie de facultăţi din învăţământul de stat, mai ales nou înfiinţate, s-a reintrodus vechea specializare „Drept economic administrativ" în cadrul profilului juridic, între acestea şi la Facultatea de Ştiinţe Juridice de la Sibiu. Adoptarea legilor privind exercitarea profesiei de avocat[2)], respectiv de notar public[3)], graţie unor decizii ale Curţii Constituţionale[4)], a pus capăt disputei bolnăvicioase cu privire la statutul absolvenţilor specializării în administraţia publică din cadrul profilului juridic, acestora stabilindu-li-se aceleaşi drepturi ca la ceilalţi absolvenţi din cadrul profilului juridic. Se poate spune că cele două acte normative, aşa cum au fost acceptate ca fiind constituţionale prin deciziile Curţii mai sus citate, au reprezentat un moment de clarificare nu numai legislativă şi jurisprudenţială, dar şi teoretico-conceptuală.

355. În sfârşit, s-a înţeles necesitatea revenirii la tradiţia interbelică, anume la şcolile, inclusiv superioare de administraţie, ceea ce înseamnă acceptarea unui nou profil în învăţământul superior.

Astfel, prin H.G. nr. 542/1995[5)] se reorganizează Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative, care absoarbe Institutul Român de Management - din subordinea Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale - şi Centrul de perfecţionare a funcţionarilor din administraţia publică locală, din subordinea Departamentului pentru Administraţie Publică Locală,

---

[1)] M. Of., nr. 75 din 11 aprilie 1991.

[2)] Legea pentru organizarea şi exercitarea profesiei de avocat, Legea nr. 51/1995, a fost publicată în M. Of., nr. 116 din 9 iunie 1995 şi republicată în M. Of., nr. 113 din 6 martie 2001.

[3)] Legea notarilor publici şi a activităţii notariale, Legea nr. 36/1995 a fost publicată în M. Of., P. I, nr. 92 din 16 mai 1995.

[4)] Este vorba de Decizia nr. 44/1995, cu privire la constituţionalitatea art. 16 lit. b) şi g) din Legea notarilor publici şi a activităţii notariale (publicată în M. Of., nr. 92/1995) şi de Decizia nr. 45/1995, cu privire la constituţionalitatea unor prevederi din Legea pentru organizarea şi exercitarea profesiei de avocat (publicată în M. Of., P. I, nr. 90/1995).

Vezi pe larg asupra acestor decizii studiul nostru „Înlăturarea unei nedreptăţi istorice, consideraţii pe marginea a două decizii ale Curţii Constituţionale", în revista Ordinea nr. 27 (14-20 iulie 1995), nr. 28 (21-27 iulie 1995) şi nr. 29 (28 iulie-3 august1995).

[5)] Publicată în M. Of., nr. 166/1995.

integrându-se în sfera cursurilor postuniversitare[1], la care s-au mai adăugat cursurile universitare de lungă şi de scurtă durată. Astfel, se înfiinţează Facultatea de Ştiinţe Politice şi Facultatea de Administraţie Publică (cu durata de 4 ani), precum şi un număr de cinci Colegii de Administraţie Publică (cu durata de 3 ani), în Bucureşti, Iaşi, Cluj-Napoca, Sibiu, Craiova.[2]

356. Această hotărâre de Guvern, care simbolizează triumful spiritului ştiinţific asupra dogmatismului, asupra mentalităţii de tipul vechiului activist cu probleme de cadre[3], nu ar fi apărut niciodată dacă «echipa» ce a format Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative nu ar fi avut renumele de echipă de elită, multe dintre aceste cadre didactice au devenit, ulterior, demnitari în funcţii cheie (de exemplu Vasile Secăreş, Dan Mircea Popescu, Mircea Pascu, Ion Alexandru).

357. O dată «breşa» creată, a urmat „o avalanşă de facultăţi şi secţii de administraţie publică în noul profil ştiinţe administrative, adevărat, însă, toate sunt supuse procedurii Legii nr. 88/1993, privind acreditarea instituţiilor de învăţământ superior şi recunoaşterea diplomelor.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr. 568/1995[4], au primit autorizare de funcţionare provizorie, un număr de 13 secţii[5] şi, respectiv, un număr de 11

---

[1] Învăţământul postuniversitar în cadrul Şcolii cuprinde: a) studii aprofundate şi b) cursuri de perfecţionare. În ceea ce priveşte studiile aprofundate, cu frecvenţă, pe o perioada de 2 ani, au fost organizate un număr de cinci departamente: 1) Departamentul de Ştiinţe Politice; 2) Departamentul de Ştiinţe Administrative; 3) Departamentul de Relaţii Internaţionale şi Integrare Economică; 4) Departamentul de Comunicare Socială şi Relaţii Publice şi 5) Departamentul de Management.

[2] Este de menţionat că în aceste cinci municipii au fost organizate şi „centre teritoriale" de perfecţionare profesională (pe o perioadă de până la 3 luni) a reprezentanţilor aleşi şi a funcţionarilor din administraţia publică locală. Interesant este de reţinut că „centrele teritoriale" au fost organizate ca „unităţi cu personalitate juridică", funcţionând pe baza autofinanţării. Potrivit art. 5 alin. (6) din hotărâre, autorităţile administraţiei publice locale au obligaţia de a prevedea anual în bugete sumele necesare pentru formarea şi perfecţionarea profesională a personalului propriu în cadrul centrelor teritoriale. Se menţionează, în acelaşi timp, că „centrele teritoriale de perfecţionare a reprezentanţilor aleşi şi a funcţionarilor din administraţia publică locală" sunt sprijinite, în organizarea şi desfăşurarea programelor de pregătire, de către Departamentul pentru Administraţie Publică Locală, care, la rândul său, va colabora cu organismele neguvernamentale, reprezentative ale aleşilor locali [art. 5 alin. (4)].

[3] Vezi, cu privire la această tipologie de funcţionari şi guvernamentali, eseul nostru „Reînnodarea unei tradiţii şi nepăsarea guvernanţilor" din finalul volumului IV al primei ediţii a tratatului (1994).

[4] Publicată în M. Of., 185/1995.

[5] Aceste secţii sunt cuprinse în facultăţi care au cele mai diverse denumiri (facultăţi pe care le găsim în Universităţile de tip umanist, în academiile economice şi chiar în instituţiile tehnice), după cum urmează: Facultatea de Ştiinţe Politice şi Administrative (Universitatea Bucureşti), pe lângă secţia de administraţie publică, din profilul „ştiinţe administrative", mai cuprinde secţia de ştiinţe politice din profilul ştiinţe politice; Facultatea de Management (ASE) mai cuprinde secţii în profilul economic; Facultatea de Ştiinţe Politice şi Administrative (Universitatea „Babes-Bolyai" din Cluj-Napoca) mai cuprinde o secţie de ştiinţe politice şi una de jurnalistică; Facultatea de Istorie şi Ştiinţe Administrative (Universitatea „Ovidius" din Constanta); Facultatea de Ştiinţe Economice şi Administrative (Universitatea „Dunărea de Jos" din Galaţi) mai cuprinde o secţie economică; Facultatea de Ştiinţe Economice (Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi), deşi poartă această denumire, pe lângă cinci secţii din profilul economic, cuprinde şi secţia de administraţie publică din profilul ştiinţe administrative; Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative (Universitatea din Oradea), secţia Drept din profilul ştiinţe juridice; Facultatea de Ştiinţe Economice şi Administrative (Universitatea „Eftimie Murgu" din Reşita) mai cuprinde secţia marketing din profilul economic; Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative (Universitatea „Lucian Blaga" din Sibiu) mai

colegii[1)] de administraţie publică, care se adaugă la cele din sistemul S.N.S.P.A., fapt fără precedent, credem, în Europa.

358. Dacă la structurile de mai sus din învăţământul de stat le mai adăugăm şi pe cele din învăţământul privat[2)], ne formăm o imagine clară asupra schimbării de mentalitate care s-a produs după Decembrie 1989. Desigur, simpla existenţă a centrelor, a colegiilor, a facultăţilor sau departamentelor de studii aprofundate nu înseamnă şi o mai bună administraţie, dar măcar sunt create premise în acest sens. Mai ales, dacă avem în vedere şi faptul că, în anul 2001, s-a înfiinţat, în subordinea Ministerului Administraţiei Publice, Institutul Naţional de Administraţie.

7.2. Reînfiinţarea Institutului de Ştiinţe Administrative şi noua serie a Revistei de Drept Public

359. După cum am arătat şi în a doua ediţie a lucrării, într-o formulă organizată şi oarecum oficială, dacă avem în vedere implicarea autorităţilor locale din judeţul Sibiu, problema reînfiinţării Institutului de Ştiinţe Administrative al României s-a pus la Simpozionul naţional „Constituţionalitate şi legalitate în administraţia locală şi judeţeană" din 21-22 octombrie 1994, organizat de Universitatea Sibiu prin Facultatea de Ştiinţe Juridice, împreună cu Prefectura şi Consiliul judeţean. În Comunicatul Simpozionului s-a reţinut hotărârea participanţilor de a se reînfiinţa Institutul de Ştiinţe Administrative al României, ca instituţie independentă, neguvernamentală şi apolitică, sub patronajul ştiinţific al Facultăţilor de Drept din Bucureşti şi Sibiu, iar primul Consiliu Ştiinţific să fie desemnat de către consiliile celor două facultăţi. Acest Consiliu ştiinţific provizoriu s-a constituit cam în trei săptămâni de la Simpozion, trecând imediat la întocmirea Statutului şi la declanşarea procedurii de înregistrare legală a Institutului ca asociaţie, în baza Legii nr. 21/1924, aşa cum a făcut, de altfel, şi Paul Negulescu cu ceilalţi în anul 1925.

360. Autentificarea la Notariatul de stat judeţean Sibiu s-a făcut prin Încheierea nr. 19380 din 23 decembrie 1994, pe data de 3 februarie 1995 s-a obţinut avizul Ministerului Cercetării şi Tehnologiei, iar pe data de 16 februarie 1995 s-a pronunţat Sentinţa civila nr. 1260/1995 a

---

cuprinde secţia Drept din profilul ştiinţe juridice; Facultatea de Litere şi Ştiinţe (Universitatea „Stefan cel Mare" din Suceava) mai cuprinde o secţie economică şi una filologică; Facultatea de Ştiinţe (Universitatea „Valachia" din Târgovişte) mai cuprinde secţia de istorie şi economie; Facultatea de Ştiinţe (Universitatea „Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu) mai cuprinde două secţii economice; Facultatea de Ştiinţe şi Litere (Universitatea Tehnică din Târgu Mureş) mai cuprinde secţia management, secţia matematică, secţia filologie şi secţia istorie.

[1)] Acestea sunt înscrise la profilul „Administraţie-Secretariat", dar la specializare, deci ca secţie, apare fie cuvântul „Birotică", fie sintagma „Administraţie locală".

Ele sunt constituite, după cum urmează, la: Universitatea din Bucureşti (Birotică); Universitatea „Ovidius" din Constanţa (Birotică); Universitatea „Dunărea de Jos din Galaţi (Administraţie locală); Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi (Birotică); Universitatea din Oradea (Administraţie locală); Universitatea Tehnică din Petroşani (Birotică); Universitatea „Petrol-Gaze" din Ploieşti (Birotică); Universitatea „Stefan cel Mare" din Suceava (Birotică); Universitatea „Valachia" din Târgovişte (Birotică).

[2)] De pildă, una din facultăţile Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir" este denumită „Facultatea de Ştiinţe Juridice şi Administrative".

Judecătoriei Sibiu.[1] În felul acesta o procedură care s-a declanşat pe 22 octombrie 1994, prin Comunicatul Simpozionului, s-a finalizat pe 16 februarie 1995, prin hotărârea instanţei. Strict juridic, Institutul, ca persoană juridică cu drepturi depline, a fost instituit la data ultimului act procedural menţionat mai sus, adică la 16 februarie 1995, ca structură de cercetare ştiinţifică, care reînnoda firul tradiţiei, se poate spune, totuşi, că Institutul a renăscut la data Comunicatului Simpozionului de la Sibiu, adică la 22 octombrie 1994. Ca atare, propunem să fie reţinută ca dată a reînfiinţării Institutului - 22 octombrie 1994, meritul principal în acest sens revenind Şcolii de la Sibiu, unde nu întâmplător a fost stabilit şi sediul Institutului.

361. Comitetul Executiv al Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative, cu ocazia Congresului de la Dubai, pe baza documentelor care i-au fost prezentate de delegaţia României, a hotărât ca Institutul de la Sibiu să fie recunoscut ca secţie naţională a Institutului Internaţional de la Bruxelles, intrând, astfel, în circuitul oficial al mişcării mondiale de idei cu privire la doctrina administrativă, la doctrina juridică privind statul şi administraţia publică.

La Congresul Jubiliar din 27-28 octombrie 1995 al Institutului s-a hotărât ca la numele său tradiţional să se mai adauge şi „Paul Negulescu", spre a cinsti memoria primului fondator.

7.3. Congresul jubiliar al Institutului din octombrie 1995 şi acţiunile ştiinţifice ulterioare

362. Congresul s-a bucurat de o serioasă participare[2], el debutând, de altfel, cu un moment de mare sensibilitate, anume acordarea calităţii de membru de onoare al Institutului şefului Şcolii clujene postbelice de drept public, Prof. Tudor Drăganu. Concluziile ştiinţifice ale Congresului au fost sintetizate într-un comunicat, care a fost dat publicităţii.

Din comunicările prezentate, s-au desprins următoarele idei şi propuneri, care au fost supuse, spre reflecţie, autorităţilor publice centrale şi locale competente, în primul rând, Parlamentului şi Guvernului.

363. I. La secţiunea „Organizarea administrativă a teritoriului şi autonomia locală":

1. Perfecţionarea cadrului legislativ, prin urgentarea discutării proiectului de modificare a Legii nr. 69/1991 a administraţiei publice locale, ţinându-se seama de prevederile Constituţiei, inclusiv de deciziile Curţii Constituţionale şi de strategia integrării în Uniunea Europeană.

2. Aprofundarea studiilor inter şi pluridisciplinare, prin integrarea unor specialişti din domenii diverse, pentru fundamentarea planurilor durabile de amenajare a teritoriului şi de organizare a unităţilor administrativ-teritoriale de bază. Institutul de Ştiinţe Administrative al României „Paul Negulescu" îşi exprimă disponibilitatea participării la acest vast proiect, studiile elaborate de „URBANPROIECT" fiind un început de drum. Congresul apreciază că a sosit timpul, ţinând seama de experienţa istorică, că amenajarea şi organizarea administrativă

[1] Raport asupra procedurii şi operaţiunilor juridice de reînfiinţare a Institutului de Ştiinţe Administrative al României, în R.D.P., nr. 1/1995, p. 22-23. De asemenea, Comunicatul Simpozionului naţional Constituţionalitate şi legalitate în administraţia locală şi judeţeană de la Sibiu, din 21-22 octombrie 1994, în R.D.P., nr. 1/1995, p. 20-21.

[2] Au participat universitari de la cele patru facultăţi de drept, care au existat înainte de 1989, dar şi de la o serie de facultăţi nou înfiinţate (de exemplu Reşita, Tg. Jiu, Galaţi), precum şi de la alte instituţii de învăţământ, cercetare sau proiectare (de exemplu Academia Militara, „URBANPROIECT" etc.). În afară, apoi, de demnitari şi funcţionari din sfera «puterii executive», au fost şi reprezentanţi ai «puterii judecătoreşti».

a teritoriului ţării să aibă la bază exclusiv criterii ştiinţifice, inclusiv exigenţele de perspectivă ale integrării europene, şi nu aspecte emoţional-afective ori raţiuni conjunctural-electorale. Organizarea administrativă a teritoriului trebuie să corespundă intereselor de viitor ale ţării.

Menţionăm că la această discuţie nu au participat, deşi au fost invitaţi, reprezentanţi ai asociaţiei autointitulate „Liga judeţelor abuziv desfiinţate".

3. Congresul a luat act, cu îngrijorare, de unele decizii ale Curţii Supreme de Justiţie, Secţia de contencios administrativ, prin care competenţa de modificare sau anulare a titlurilor de proprietate, eliberate în baza Legii fondului funciar, a fost declinată în favoarea instanţelor civile, încălcându-se, astfel, principii fundamentale, general admise, ale dreptului public, precum şi normele Constituţiei, privind protecţia, prin justiţie, a drepturilor cetăţenilor.

364. II. La secţiunea „Şocul tranziţiei asupra serviciilor publice naţionale şi locale":

1. Elaborarea unei strategii guvernamentale privind organizarea şi desfăşurarea serviciilor publice, ţinând seama de prevederile Constituţiei şi de nevoile oamenilor. La data respectivă, nu exista o corelaţie între nevoile care justificau serviciul public şi interesul privat, predomina goana după câştig, cu orice preţ, în dauna interesului public, care trebuia să fie esenţial pentru orice serviciu public. Această situaţie este încurajată de lacunele din legislaţie.

2. Congresul a luat act şi de faptul că în unele localităţi, autorităţile locale nu sprijineau structurile Ministerului Apărării Naţionale în asigurarea condiţiilor de viaţă ale cadrelor permanente. Totodată, s-a semnalat existenţa unor contradicţii în legislaţia care vizează achiziţiile guvernamentale pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională, ca, de exemplu, dintre H.G. nr. 1031/1990 şi H.G. nr. 156/1992.

3. Congresul a considerat că era necesară, de urgenţă, perfecţionarea cadrului legislativ privind eliberarea autorizaţiilor de construcţie şi respectarea disciplinei în construcţii, Legea nr. 50/1991 fiind depăşită de realităţi.

365. III. La secţiunea „Protecţia mediului şi a domeniului public":

1. Urgentarea elaborării legislaţiei privind domeniul public naţional şi local, în mod special a domeniului public cultural. Situaţia prezentată era îngrijorătoare, majoritatea actelor normative care viza această materie erau anterioare Constituţiei, fiind îndeosebi hotărâri de Guvern, iar cele elaborate după intrarea în vigoare a Constituţiei conţineau dispoziţii contradictorii. Acest paradox legislativ făcea ca bunurile de valoare culturală inestimabilă, care trebuiau păstrate şi transmise generaţiilor viitoare, să ajungă în proprietate privată (de exemplu Cetatea Făgăraş). În acest context de idei, s-a reţinut atenţia asupra necesităţii elaborării legislaţiei şi cu privire la regimul explorării şi exploatării bogăţiilor subsolului.

„Este inadmisibil ca procedura stabilită prin H.G. nr. 113/1992, de defalcare, pe localităţi şi judeţe, a domeniului public naţional de cel local, ce trebuia finalizată până în septembrie 1992, să nu fie definitivată nici până la ora actuală.

Reţinem atenţia opiniei publice că această problemă a mai fost semnalată şi prin Comunicatul nostru din 22 octombrie 1994."

2. De asemenea, s-a propus completarea Raportului Comisiei privind strategia de integrare europeană cu aspectele referitoare la păstrarea identităţii noastre etno-culturale, fiind necesară schimbarea opticii autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale în acest sens, inclusiv în ceea ce priveşte promovarea valorilor etno-culturale româneşti în Europa şi în lume.

3. S-a cerut, totodată, elaborarea unei strategii naţionale de conservare şi folosire raţională a pământului agricol, datele confirmând scăderea îngrijorătoare a suprafeţelor arabile, reducerea drastică a suprafeţelor irigate, precum şi scăderea accentuată a capacităţii productive a terenurilor agricole.

4. În fine, s-a reţinut atenţia asupra urgenţei elaborării unui program naţional de acţiune privind pădurea, care să fie cuprins într-o strategie globală. În România se făceau defrişări masive, mai ales în sectorul privat, fără a se înţelege că regimul de exploatare a pădurii era cel al unui bun de importanţă naţională.

366. În altă ordine de idei, participanţii la Congres au reiterat propunerea de a se urgenta dezbaterea proiectului legii privind statutul funcţionarului public. Funcţionarului nu i se poate cere sa fie principial şi neutru faţă de interesele partidelor politice, respectând legea, atâta vreme cât nu are un statut legal, care să-i confere stabilitate în funcţie şi dreptul la carieră.

Având în vedere toate aceste aspecte, participanţii la Congres şi-au exprimat speranţa şi încrederea că aceia care determină direcţia administraţiei publice naţionale şi locale nu se vor îndepărta de spiritul ştiinţific, reţinând ideile cuprinse, încă în anul 1926, în Programul elaborat de Prof. Paul Negulescu: „Noi, care constituim generaţia prezentă, suntem numai nişte detentori temporari, care trebuie sa ne silim ca patrimoniul naţional să fie folosit cât mai bine, pentru ca posibilităţile generaţiilor viitoare să nu se micşoreze, ci din contră, să se mărească. De aceea, suntem datori să vedem ce avem şi cu multă chibzuială trebuie să hotărâm cum să ne folosim mai bine de ceea ce avem".[1)]

[1)] Străduindu-ne să ne menţinem „neutralitatea", cum am avertizat, ne limităm doar a informa că multe din ideile care au reieşit din dezbaterile Congresului au fost încorporate în proiectul Legii de modificare a Legii nr. 69/1991, la Congres, de data aceasta, participând şi un director din Departamentul pentru Administraţie Publică Locală, ceea ce spune ceva. Apoi, după Congres, între Institut, prin unii din membrii săi, şi Ministerul Lucrărilor Publice şi Amenajării Teritoriului, respectiv, Ministerul Culturii, s-au încheiat contracte de colaborare pentru pregătirea unor proiecte legislative esenţiale (al Legii urbanismului, al Regulamentului General de Urbanism, al patrimoniului cultural naţional), ceea ce, de asemenea, spune ceva.

Pe plan naţional, în perioada 1996 – 2004, sub egida Institutului au avut loc următoarele manifestări ştiinţifice:

- Braşov, 15-16 martie 1996, Masa rotunda Aspecte practice rezultând din noul cadrul juridic al administraţiei publice locale;

- Sibiu, 29-30 noiembrie 1997, Simpozionul naţional Ecologia şi administraţia publică;

- Iaşi, 9-10 mai 1998, Simpozionul naţional Statul de drept şi administraţia publică locală;

- Sibiu, 26-27 noiembrie 1999, Sesiunea anuală Rolul autorităţilor administrative în dezvoltarea economiei de piaţă;

- Sibiu, 5-6 mai 2000, Sesiunea anuală Administraţia publică, încotro?;

- Sibiu, 17-19 mai 2001, în colaborare cu Facultatea de Drept „Simion Bărnuţiu" a Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, Ciclul de conferinţe internaţionale Dreptul şi administraţia publică în contextul integrării europene;

- Sibiu, 31 martie 2002, dezbaterea publică cu tema Reforma constituţională în România;

- Sibiu, 17-18 mai 2002, Sesiunea anuală Reforma sectorului public în context european;

- Sibiu, 9-10 mai 2003, Sesiunea anuală Integrarea euro-atlantica a României şi reforma serviciilor publice;

- Sibiu, 21-22 mai 2004, Sesiunea anuală Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene.

Rezultatele activităţilor ştiinţifice ale I.S.A.R. „Paul Negulescu" sunt reunite în publicaţiile sale. Din anul 1999, Institutul a adăugat publicaţiei sale de tradiţie, Revista de Drept Public, o publicaţie anuală, care reuneşte lucrările ştiinţifice prezentate în cadrul sesiunilor sale ştiinţifice, sub titulatura Caietele Ştiinţifice, editate pe secţiuni.

367. În perioada 2001-2002, în colaborare cu Universitatea „Lucian Blaga" din Sibiu, Universitatea Româno-Germană din Sibiu, Consiliul judeţean şi Prefectura Sibiu, Universitatea Eberhardt-Karls din Tuebingen (Germania) şi Rennes I (Franţa), Institutul a realizat un proiect european, intitulat Centru de instruire prin cicluri de scurtă durată a funcţionarilor publici.

În anul 2000, ca urmare a participării delegaţiei I.S.A.R. „Paul Negulescu" la lucrările Conferinţei anuale a G.E.A.P.[1], Consiliul Ştiinţific a decis înfiinţarea, în cadrul său, a 7 grupuri de studiu, similare celor existente în cadrul asociaţiei specializate amintite, respectiv: Informatizare în administraţia publică, Productivitate şi calitate în sectorul public, Politici de personal, Finanţe publice şi management, Cooperarea est – vest în administraţia publică, Dezvoltarea contractualizării în sectorul public şi Managementul şi înfăptuirea justiţiei.

Scopul înfiinţării în cadrul I.S.A.R. „Paul Negulescu" a acestor grupuri îl constituie una dintre raţiunile sale primordiale, de a apropia, coordona şi integra pe cât posibil activităţile sale ştiinţifice cu cele ale I.I.S.A., în aceste dimensiuni, ale G.E.A.P. Între conducătorii acestor structuri de cercetare ale I.S.A.R. şi G.E.A.P. au fost stabilite deja primele contacte, în vederea participării reprezentanţilor grupurilor I.S.A.R. la viitoarele reuniuni anuale ale G.E.A.P.[2]

368. Anul 2004 a marcat recunoaşterea oficială a importanţei activităţilor ştiinţifice desfăşurate în sfera administraţiei publice şi a dreptului public din România de către Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", în primul deceniu al existenţei sale cu sediul la Sibiu. Astfel, prin H.G. nr. 1323/2004 se conferă Institutului statutul de asociaţie de utilitate publică[3]. Primul raport anual al activităţilor I.S.A. „Paul Negulescu" în virtutea statutului său consolidat a fost publicat în Monitorul Oficial al României[4] în anul 2005.

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat ..., vol. I, 2001, p. 208.

[2] În perioada 5-8 septembrie 2001, la Vaasa (Finlanda), Institutul de Ştiinţe Administrative al României a fost prezent la dezbateri în cadrul grupului de studiu Managementul şi înfăptuirea justiţiei la reuniunea G.E.A.P. cu tema Administrarea reţelelor. Concomitent a fost înaintată cererea I.S.A.R. de a deveni, începând cu anul 2001, membru al Grupului European pentru Administraţie Publică (*A. Iorgovan*, Tratat..., op. cit., vol. I, p. 222-229).

[3] Publicată în M. Of., nr. 780 din 25 august 2004.

[4] A se vedea Raport al activităţilor din anul 2004 ale Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" – asociaţie de utilitate publică, extras publicat în M. Of., nr. 1265 din 19 aprilie 2005, p. 1-3.

Capitolul III
Autonomia şi caracterul ştiinţelor despre administraţia publică

§ 1. Sistematica teoriei ştiinţifice a administraţiei publice. Paradigme clasice şi actuale

369. A vorbi despre autonomia unei ştiinţe presupune, înainte de toate, a arăta dacă sunt întrunite elementele noţiunii generale de ştiinţă, ca apoi să se facă o încadrare în categoriile (ramurile ştiinţei) unanim acceptate, încadrare ce presupune stabilirea raporturilor dintre ştiinţa (ştiinţele) respectiva şi ştiinţele vecine. Cum s-a putut observa din cele menţionate la paragrafele anterioare, în legătură cu autonomia ştiinţei administraţiei, cu natura, locul şi rolul ei în sfera ştiinţei se poartă, de peste o sută de ani, ample discuţii în literatura mondială, ele fiind pe deplin actuale.

Acest aspect, deşi nu reprezintă ceva particular pentru ştiinţa administraţiei, fiind o manifestare a fenomenului cunoaşterii ştiinţifice în general, comportă totuşi o explicaţie aparte, care rezidă în rolul deosebit pe care, obiectiv, îl au, în orice societate, *administraţia* şi *guvernarea*.

Permanentul interes faţă de problemele puterii şi guvernării au constituit şi constituie nu numai punctul de vedere, dar şi forţa care a menţinut mereu vii (în pofida unor scurte perioade de eclipsă) studiile de ştiinţa administraţiei sau de ştiinţe administrative.

370. Cum nu există o putere de stat în general, o guvernare în abstract a societăţii, ci o putere de stat şi o guvernare concreta a unei anume societăţi şi într-o anumita perioada de dezvoltare a acesteia, este lesne de înţeles că şi problema autonomiei ştiinţei administraţiei, a relaţiilor sale cu alte ştiinţe, îndeosebi cu ştiinţele politice şi cu cele juridice, va presupune o abordare concretă. Oamenii de ştiinţă, înainte de toate, au căutat prin studiile lor să ofere soluţii pentru perfecţionarea administraţiei de stat din societatea şi timpul în care au trăit, aşa încât ni se pare firească varietatea de opinii existente, pentru că realităţile erau diferite de la o ţară la alta, chiar în aceeaşi perioadă istorică.

Când supunem analizei realitatea, avem în vedere nu numai aspectele economico-sociale ori politice (regimul politic îndeosebi), ci şi întreaga viaţă spirituală, stadiul de evoluţie a ştiinţelor, a ştiinţelor sociale în particular. Aşa se explică de ce ştiinţa administraţiei trebuie privită şi prin prisma unui specific naţional. Soluţiile dintr-o anumită ţară, într-o anume perioadă istorică nu trebuie opuse în mod necesar soluţiilor dintr-o altă ţară, în aceeaşi perioadă istorică, cum, de regulă, se procedează. De aici nu trebuie trasă concluzia simplistă că n-am fi în prezenţa unei ştiinţe; se va putea spune, de exemplu, că matematica este matematică oriunde şi oricând s-ar formula o teorema: în antichitate, în Evul Mediu, în timpul lui Napoleon, ori în vremurile noastre. O asemenea interpretare ar fi simplistă chiar şi pentru matematică.

Totuşi, matematica din Antichitate nu este comparabilă cu cea actuală[1], geometria lui Euclid este demult depăşită de geometria neeuclidiană[2]. Nu mai puţin, ştiinţa administraţiei nu este comparabilă, sub aspectul constantelor şi virtuţilor sale spre universalitate şi perenitate, cu matematica, după cum, în general, ştiinţele sociale nu sunt comparabile cu cele exacte, ceea ce nu exclude caracterul de ştiinţă al preocupărilor de investigare a fenomenului administrativ statal de la finele secolului trecut şi până astăzi.

371. Într-adevăr, matematica ocupa un loc aparte între diferitele discipline care definesc efortul de cunoaştere ştiinţifică a realităţii înconjurătoare, dar ea nu mai poate fi redusa la o anumita metodă de gândire, ca în secolul trecut, obiectul ei este foarte diversificat[3]. De la studiul relaţiilor cantitative şi al fenomenelor spaţiale, matematica a evoluat spre studiul diferitelor tipuri de structuri şi sisteme, al aspectelor dinamice, de proces, al problemelor de strategie şi interacţiune, corespunzător diversificându-se şi metodele matematice. Concret, arată autorul citat, de la metodele numerice aritmetice, apoi la cele combinatorii, probabilistice, logice, topologice şi decizionale, ca acum toate să fie reconsiderate în lumina metodelor computaţionale.

Legăturile matematicii cu realitatea sunt mai indirecte, mai greu sesizabile decât în cazul fizicii, chimiei sau biologiei. În acelaşi timp, matematica posedă, într-o măsură mai mare poate decât orice altă disciplină, capacitatea de a surprinde, de a contrazice, prin rezultatele ei, intuiţiile comune. Este greu de găsit o ştiinţă care să fie atât de bogată în rezultate şi entităţi paradoxale cum este matematica.

372. Dincolo de toate ezitările pe care le avem în formularea unei definiţii atotcuprinzătoare a matematicii moderne, un fapt este incontestabil, chiar dacă el scandalizează pe unii oameni de cultură (inclusiv unii matematicieni), în special din domeniile umanist şi social: „matematica se hrăneşte din întreaga cunoaştere umană şi o afectează pe aceasta, propunând, ca să spunem aşa, un numitor comun al tuturor compartimentelor ei. Matematica este deci o punte de legătură între toate disciplinele".[4]

---

[1] Matematica, după cum se sintetizează într-o valoroasă lucrare românească de epistemologie, a cunoscut, numai în secolul nostru, câteva revoluţii succesive: 1) revoluţia structuralistă, ţinând de identificarea unor structuri simple (şi definirea lor în termenii teoriei mulţimilor), care să stea la baza reconstrucţiei şi unificării (neformale) a întregii matematici, revoluţie ce a instituit un nou gen de abstracţie, reclamând noi relaţii ale matematicii cu realitatea şi restul cunoaşterii; 2) revoluţia categorială, reprezentată de constituirea unui nou orizont de fundamentare a matematicii axiomatice prin teoria categoriilor; 3) revoluţia generală de utilizare a calculatoarelor electronice; 4) extinderea cvasi-totală a domeniului de aplicabilitate al matematicii (în special prin posibilităţile de modelare a unor sisteme şi procese complexe oferite de noile ramuri ale matematicii abstracte) şi edificarea unor noi domenii ale matematicii aplicate (*I. Pârvu*, Introducere în epistemologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclpopedică, Bucureşti, 1984, p. 81, unde se citează şi lucrări de N. Bourbaki, D. Barbilian, Gr.C. Moişil).

[2] Vezi pe larg asupra acestor aspecte *I. Pârvu*, Istoria ştiinţei şi reconstructia ei conceptuală, Antologie, Ed. Ştiinţifică şi Enciclpopedică, Bucureşti, 1981, precum şi volumul Cercetări multidisciplinare şi interdisciplinare, Ed. Academiei, 1980.

[3] *S. Marcus*, Potentialul interdisciplinar al matematicii, în volumul Interdisciplinaritatea în ştiinţa contemporană, Ed. Politica, Bucureşti, 1980, p. 189.

[4] *S. Marcus*, Potenţialul interdisciplinar al matematicii, în volumul Interdisciplinaritatea în ştiinţa contemporană, Ed. Politica, Bucureşti, 1980, p. 180-181.

Această expansiune a matematicii, ca o reacţie la o diferenţiere prea accentuată a disciplinelor de studiu, s-a făcut simţită şi în sfera cunoaşterii fenomenului administrativ, de unde înţelegerea, într-o concepţie clasică, a ştiinţei administraţiei ca o ştiinţă tehnică, pe de o parte, şi existenţa curentelor cibernetice, informatice etc., din cadrul ştiinţei administraţiei actuale, pe de altă parte.

373. Fenomenul administrativ, ca „ţesătură" de fapte de naturi diferite (politice, economice, psihologice, juridice, tehnice etc.), trebuie să fie investigat în întreaga sa complexitate, ceea ce, obiectiv, reclamă atât existenţa unei ştiinţe globale, integratoare, cât şi existenţa unor ştiinţe monodisciplinare. În funcţie de evoluţia generală a ştiinţei, de tradiţiile dintr-o ţară sau alta, acea ştiinţă integratoare a fost, de regulă, denumită **«ştiinţa administraţiei»**. Toată această orientare metodologico-epistemologică, ce reprezintă şi o convenţie a limbajului ştiinţific, evocă o realitate gnoseologică incontestabilă a epocii moderne, anume existenţa unei teorii ştiinţifice a administraţiei, mai exact a unei preocupări constante pentru conturarea unei asemenea teorii. Autorii care folosesc termenul de «ştiinţe administrative» au în vedere sfera largă a ştiinţelor care se referă la administraţie, fie din punctul de vedere al scopului lor, fie din cel al obiectului ori metodelor. Vrând, nevrând, cercetătorii care au postulat existenţa acestor ştiinţe, precum: filozofia administraţiei, sociologia administraţiei, psihologia administraţiei, tehnica administraţiei, politica administraţiei etc., admiteau existenţa unui anumit «liant» între aceste ştiinţe, ceea ce le făcea să intre în genul ştiinţelor administrative.[1)] Tocmai de aceea, ni se pare că şi această viziune pledează, adevărat implicit, pentru o ştiinţă a administraţiei, ea fiind o viziune complementară şi nu polară tezei după care există numai o ştiinţă a administraţiei.

Aceste teze trebuie înţelese şi analizate într-o unitate dialectică, spre a putea surprinde evoluţia teoriei ştiinţifice a administraţiei şi perspectivele acesteia şi nu opuse una alteia, cum se procedează şi în literatura noastră, de unii autori. De altfel, la această schimbare de optică ne invită nu numai istoria teoriei ştiinţifice a administraţiei, ci şi, mai ales, noile centre de „difuzare metodologică" şi de problematizare filozofică în cadrul ştiinţei din perioada contemporană, efect firesc al maturizării simultane a unui număr mare de discipline ştiinţifice, între care şi cele administrative.

[1)] Cum s-a observat, o dată cu anul universitar 1995-1996 în învăţământul superior din România a apărut un nou profil, denumit „Ştiinţe administrative", iar printre materiile cuprinse în programele de învăţământ agreate de Ministerul Învăţământului figurează şi discipline specifice facultăţilor de drept, de exemplu Dreptul constituţional şi instituţii politice, Drept financiar, Drept administrativ, Drept civil etc.

Revenim, astfel, la o discuţie anterioară, dar şi anticipăm unele dezvoltări, ştiinţa dreptului administrativ, ca şi orice altă ramură a ştiinţei juridice, care studiază normele şi raporturile juridice din administraţia publică, nu poate fi exclusă dintr-o enumerare a disciplinelor pe care se bazează ştiinţa administraţiei, ceea ce nu înseamnă că ştiinţa administraţiei a dobândit caracterul de ştiinţă juridică. Cum la fel de greşit ar fi să se considere ştiinţa dreptului administrativ ca o ramură din profilul ştiinţe administrative şi nu din profilul ştiinţe juridice. Doar într-o notă metaforică s-ar putea spune că Dreptul administrativ, în sens de ramură a ştiinţei, implicit de disciplină didactică din învăţământul superior, intră în sfera ştiinţelor administrative. Într-o riguroasă analiză teoretică, însă, Dreptul administrativ este şi rămâne disciplina juridică, pe când în sfera ştiinţelor administrative, indiferent care este gradul său de extensie, intră numai discipline nejuridice.

Un jurist, care scrie în drept, poate să scrie şi studii de ştiinţa administraţiei, devenind specialist în această materie, alături de un inginer sau un economist, de exemplu, dar un inginer sau un economist nu poate ajunge niciodată în postura unui autor calificat de studii juridice. Este o precizare de care este bine să se ţină seama.

§ 2. Constelaţia ştiinţelor despre administraţie şi metacriteriul de ştiinţificitate

374. „Paradigmele" clasice ale cunoaşterii, cum se exprima acum două decenii Prof. Ilie Pârvu, au dispărut.[1] În secolul XX au intrat în „faza teoretică" numeroase alte ramuri ale ştiinţei, iar configuraţia spirituală a ştiinţei contemporane a devenit, tot mai mult, un fel de „constelaţie" complexă de discipline cu metode, tehnici, instrumente şi sisteme conceptuale neomogene.[2] Este motivul major care-l determină pe acest autor să afirme că degajarea din studiul ştiinţei actuale a unei interpretări epistemologice generale trebuie să fie precedată de elaborarea unor epistemologii „regionale" de explicare a statutului cunoaşterii teoretice şi a specificului metodologic al diverselor grupe de discipline.[3] Este firesc ca, şi în cazul grupului de discipline administrative, să se identifice o „epistemologie regională" - epistemologia administrativă. De aici nu trebuie înţeles că ştiinţa administraţiei însăşi se suprapune cu această epistemologie, apărându-ne tot ca o ramură a metaştiinţei.[4]

375. Nu mai puţin, ştiinţei administraţiei, într-un anumit sens, nu-i este străină utilizarea unui metacriteriu de ştiinţificitate, care are misiunea de a «dirija» funcţionarea criteriilor imanente fiecărui tip determinat de teoretizare a administraţiei publice, inclusiv a celei juridice (mai ales într-o perspectivă de *lege ferenda*). În acelaşi timp, trebuie admis că viziunea pluralităţii „centrelor metodologice" ale cunoaşterii şi configuraţia sub forma unei „constelaţii" a ştiinţei contemporane impune ca şi ştiinţa dreptului administrativ, sub un anume aspect, să fie axată pe ideea unui metacriteriu de ştiinţificitate, care are misiunea de a „dirija" ordonarea şi funcţionarea criteriilor specifice celorlalte tipuri de teoretizare a administraţiei publice, inclusiv a ştiinţei administraţiei. Acest criteriu de «dirijare», prezent în cadrul oricărei discipline, cere, cum se exprima Prof. Ilie Pârvu, să se identifice linia progresului unei discipline cu aceea a sporirii gradului de organizare, integrare şi autonomie al teoriilor ei[5], el corespunzând, esenţialmente, cu ceea ce unii autori contemporani au denumit „ipoteza metaepistemologică".[6]

---

[1] Este vorba de matematică şi fizică (şi uneori şi biologie), care au reprezentat în trecut «paradigmele» cunoaşterii, furnizând metode şi modele de gândire tuturor disciplinelor şi oferind, în acelaşi timp, «termenul de extracţie» al normelor şi principiilor ce definesc natura însăşi a „ştiinţificului" (*I. Pârvu*, Introducere..., op. cit., p. 6-7).

[2] Idem.

[3] Ibidem.

[4] Într-o formulă sintetică, alături de Prof. Stefan Georgescu, vom spune că obiectul epistemologiei îl reprezintă „problema raportului gândirii cu obiectul ei şi valoarea datelor gândirii în funcţie de acest raport" (*St. Georgescu*, Epistemologie, Ed. Didactică şi Pedagogică, 1983, Bucureşti, p. 22).

„Critica ştiinţei este ulterioară atât ştiinţei, cât şi primelor studii ale gândirii filozofice consacrate exclusiv preocupărilor ontologice, această succesiune este nu numai stabilită ca fapt istoric, ci şi derivabilă logic din afirmaţia că epistemologia aparţine metaştiinţei. Or, metaştiinţa semnifică literal un studiu care vine după ştiinţă şi care poartă asupra ei, luând-o ca obiect" (*St. Georgescu*, op. cit., p. 14). De altfel, teza după care cunoaşterea efectivă precede orice teorie a cunoaşterii a fost exprimată încă de Spinoza în cuvintele: nam ut sciam me scire, necesario debo prins scire (idem şi nota nr. 1).

[5] *I. Pârvu*, Introducere în epistemologie..., op. cit., p. 95.

[6] Orice criteriu de ştiinţificitate (sau orice sistem de criterii de ştiinţificitate) este comandat de o exigenţă fundamentală, caracteristică demersului ştiinţific, care-i impune să înainteze în sensul creşterii puterii integratoare a teoriilor. Într-o manieră mai precisă, această ipoteză sugerează că există de fapt un metacriteriu de ştiinţificitate adoptat (într-un mod implicit sau explicit) de către o disciplina ştiinţifică, ce trebuie să impună teoriile elaborate de aceasta, condiţii semantice şi condiţii de adecvare care ar fi de natură

376. Ştiinţa administraţiei este calificată de unii autori drept ştiinţă inter-disciplinară, iar de alţii ştiinţă multi sau pluridisciplinară. Pentru a înţelege mai bine aceste aspecte, apreciem că sunt necesare câteva explicaţii. Noul mod de gândire - gândirea sintetico-integrativă - a ştiinţei actuale se manifestă prin: a) unificarea internă a domeniilor clasice ale ştiinţei şi constituirea unor discipline «de graniţă» (chimia fizică, biochimia, biofizică etc.) şi a unor teorii «interdomenii» (de exemplu teoria cromozomică); b) apariţia unor noi discipline cu profil prin excelenţă integrativ (cibernetica, teoria sistemelor etc.); c) transformarea treptată a ştiinţelor «unidisciplinare» în ştiinţe «interdisciplinare»; d) apariţia la nivelul teoriilor fundamentale şi al programelor fundaţionale din anumite ramuri ale ştiinţei, a unor perspective integrative, nereducţioniste, dovedind necesitatea unei orientări spre sistemicitate şi în reconstrucţia logică a cunoştinţelor ştiinţifice; e) întrepătrunderea şi influenţarea reciprocă a ştiinţelor fundamentale cu cele aplicative, a ştiinţelor teoretice ale naturii cu ştiinţele tehnice şi cele socio-umane.[1)]

377. Dacă raportăm această subtilă sinteză la evoluţia ştiinţei administraţiei, vom constata că istoriei acestei ştiinţe, ca şi a tehnicilor sale, nu-i sunt străine nici una din cele cinci direcţii, ceea ce face cu atât mai dificilă operaţia logică de stabilire a naturii şi caracterului ştiinţei administraţiei. Sub un alt aspect, această elasticitate de concepte şi teorii pare a fi privită şi ca un element pozitiv, un factor stimulator al demersurilor teoretice actuale; o tradiţie bogată într-o anumită ştiinţă este o garanţie sigură a dezvoltării ei ulterioare. „Nu se poate îndeajuns sublinia importanţa punctului de vedere istoric - spunea Blaga - când e vorba de a pune în lumină ştiinţa şi structura gândirii ştiinţifice", iar marele nostru istoric Nicolae Iorga, în lecţia de deschidere a cursurilor la Universitatea din Bucureşti din 31 octombrie 1938, la rândul său, preciza: „Nimic nu se poate înţelege din ceea ce este fără cunoştinţa a tot ceea ce a fost; şi nimic nu trebuie ştiut din ceea ce este fără deschiderea perspectivelor către ceea ce neapărat trebuie să fie; şi aceasta, prin silinţele acelora care au ştiut ceea ce a fost în trecut, care au cunoştinţă de ceea ce este în prezent şi care, de acolo, îşi extrag tot ceea ce trebuie pentru a întrezări viitorul, împreună cu energia trebuitoare pentru a însufleţi factorii activi în pregătirea acestui viitor...".[2)]

Aceste cugetări - ce relevă perspectiva fecundă a istoriei, rostul ei dialectic de a arunca punţi de înţelegere între trecut şi prezent şi dincolo de marginile prezentului, către viitor - ne apar ca o subtilă viziune metodologică în analiza fenomenului ştiinţific, viziune pe care ne străduim să o aplicăm în prezentul capitol cu privire la teoria ştiinţifică a administraţiei publice.

---

să favorizeze sporirea capacităţii autoorganizatoare a corpului de propoziţii constituit de aceste teorii. Prin capacitate autoorganizatoare se înţelege aici capacitatea unui corp de propoziţii de a asigura şi de a adânci progresiv, prin propriile sale resurse, atât coerenţa sa internă (nu în sensul simplu al noncontradicţiei, ci în sensul interdependenţei elementelor sale), cât şi ceea ce s-ar putea numi competenţa sa, adică puterea sa explicativă şi puterea sa anticipativă cu privire la realitatea accesibilă investigaţiei (*J. Ladriere*, Les Sciences Humaines et le Probleme de la Scientificité, în Les Etudes philosophiques, nr. 2/1978, p. 148, după *I. Pârvu*, loc. cit.).

[1)] *I. Pârvu*, op. cit., p. 95.

[2)] Reprodus după *D. Lazarescu*, Ştiinţele istorice în perspectivă interdisciplinară, în vol. Interdisciplinaritatea..., op. cit., p. 217.

378. Prin urmare, întrebările fundamentale persistă: Ce este ştiinţa administraţiei publice, ţinând seama de istoria ei raportată la istoria ştiinţei, în general? Care este perspectiva acesteia, iar din această perspectivă, ce interrelaţii va avea ea cu ştiinţa dreptului administrativ?

În cele de mai sus, prin referirea la metacriteriul lui Ladriere, am oferit un răspuns sintetic la aceste întrebări, acum se impune a dezvolta.

§ 3. Ştiinţa administraţiei, ştiinţă de sinteză

379. Pentru început, este necesar să relevăm distincţia ce trebuie făcută între cercetarea multidisciplinară şi o ştiinţă multidisciplinară. În cazul cercetării multidisciplinare sau al cercetării complexe este vorba de o operaţiune organizată pe baza unei ipoteze şi cu tehnici, metode adecvate obiectivelor urmărite, operaţiune la care concură „diferite ştiinţe păstrându-şi fiecare specificul, capacitatea euristică[1] şi epistemologică".[2]

În cazul ştiinţelor interdisciplinare ori al ştiinţelor de frontieră, cum se vorbeşte adeseori, este vorba de o întrepătrundere pe întinderi variabile a componentelor din cadrul a două sau mai multe ştiinţe. Spre pildă, în cadrul biochimiei au intrat numai componentele necesare şi nu totalitatea chimiei sau biologiei, „căci astfel s-ar fi realizat o nedorită contopire a acestor două ştiinţe". Analiza fenomenelor cognitive în biochimie ne arată clar că este vorba de investigarea şi de reprezentarea fenomenelor biologice într-o viziune chimică.

380. Plecând de la teza cvasiunanim admisă, după care apariţia unei noi discipline trebuie să fie caracterizată de: 1) o anume bază teoretică, 2) obiective de investigare proprii şi 3) metode şi tehnici specifice, autorul citat remarcă, şi pe bună dreptate, ca evoluţia cercetărilor într-o anumită ştiinţă a condus la transformarea acesteia într-o ştiinţă multidisciplinară, cum este cazul endocrinologiei, al geneticii (în cadrul acesteia se pot diferenţia cel puţin zece discipline, de la genetica umană la cea animală, vegetală etc.), iar fiecare din aceste noi discipline „necesită, pentru a fi abordate, o specializare care confirmă specificul lor".[3]

Multidisciplinaritatea poate fi generată atât prin domeniile diferite de cercetare, care se obiectivează, cum este cazul endocrinologiei sau al geneticii, dar şi printr-o nouă metodologie, exemplul cel mai elocvent oferindu-l, în acest sens, fizica nucleară, care realizează investigarea substanţelor radioactive prin metode şi tehnici diferite de cele ale celorlalte domenii ale fizicii.[4]

381. În fine, în optica autorului la care ne referim, multidisciplinaritatea poate să rezulte şi din caracterul explicativ al unei ştiinţe care este obligată să folosească un complex de discipline „diferite prin baza teoretică, metodică şi operaţională", exemplificându-se în acest sens prin ştiinţele medicale şi cele agricole. „În fiecare dintre acestea, folosirea diferitelor discipline

---

[1] Capacitatea euristică înseamnă capacitatea de a descoperi noi cunoştinţe. Euristica este partea ştiinţei care are ca obiect descoperirea de fapte noi, dar obiectul ei poate să-l reprezinte şi descoperirea de noi metode, tehnici etc.: „Teoria ştiinţei poate consta şi în descoperirea căilor urmate în cercetarea ştiinţifică, adică a strategiilor şi tacticilor, a metodelor, tehnicilor şi procedeelor realizării inovaţiei intelectuale, obţinându-se metodologia creaţiei ştiinţifice - euristica" (*St. Georgescu*, op. cit., p. 5).

[2] *St. Milcu*, Despre geneza ştiinţelor multi şi interdisciplinare, în Interdisciplinaritatea în ştiinţa contemporană, p. 14.

[3] *St. Milcu*, op. cit., p. 13.

[4] Idem, p. 14.

este impusă de caracterul obiectivelor urmărite; în medicina - apărarea sănătăţii, prin acţiuni profilactice şi curative, în agronomie - prin cultura plantelor agricole, care impune folosirea disciplinelor împrumutate din botanică, pedologie, climatologie s.a.".[1)]

Această din urmă ipoteză vizează, fie şi numai în parte, concepţia pluralistă din doctrina administrativă, teza „ştiinţelor administrative" fiind pe deplin compatibilă cu teoria *ştiinţelor penale*, incluzându-se în această categorie atât ştiinţele juridice (dreptul penal, dreptul procesual penal, dreptul penitenciar), cât şi ştiinţele cu caracter tehnic (criminalistică) ori cele cu caracter sociologic (criminologia)[2)], deşi şi aici este vorba, în cele din urmă, de o convenţie terminologică.

Dezbaterea publicată în volumul Interdisciplinaritatea în ştiinţă contemporană[3)] ne sugerează să folosim cu atenţie şi discernământ termenii de multi- şi interdisciplinar în sistematica ştiinţelor, în cazul nostru a ştiinţelor referitoare la administraţia publică. Mai precis, trebuie să avem în vedere că, printr-o abordare multi şi interdisciplinară a realităţii concrete a fenomenologiei administrative, să se realizeze o concepţie clară a categoriilor incluse în sistematica ştiinţelor administrative, a posibilităţilor de utilizare, a limitelor în interpretare şi de aplicare a rezultatelor.

382. Privind, în limita acestor exigenţe metodologice, sistematica ştiinţelor despre administraţia publică, va trebui să spunem că, prin eliminare, ipoteza care ne dă cele mai mari satisfacţii este cea a metacriteriului de ştiinţificitate cu rol de «dirijare» a cercetării, rol pe care îl are fie ştiinţa administraţiei - înţeleasă, totuşi, ca o ştiinţă socială nejuridică, de sinteză, - fie ştiinţa dreptului administrativ, ramură a ştiinţei dreptului.

Grafic, această sistematică a ştiinţelor ce au ca obiect administraţia publică poate fi **reprezentată în felul următor** (fig. 1):

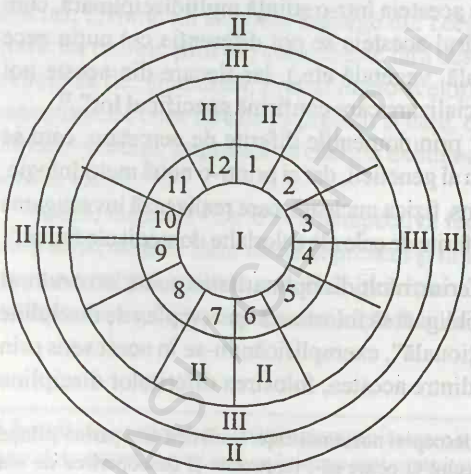


Fig. 1

1. Sociologia administraţiei
2. Psihologia administraţiei
3. Istoria administraţiei
4. Tehnica administraţiei
5. Dreptul administraţiei
6. Politica administraţiei
7. Economia
8. Demografia
9. Geografia
10. Etnologia
11. Informatică
12. Cibernetica
13. Urbanismul
14. Sistematizarea teritoriului etc.

[1)] Ibidem.

[2)] Vezi pentru dezvoltări *A. Dincu*, Criminologie, T.U.B., 1984.

[3)] *St. Milcu*, Interdisciplinaritatea în ştiinţa contemporană, op. cit., p. 383-399.

I. Obiectul de cercetare - Fenomenul administraţiei publice.

II. Ştiinţa administraţiei - ca ştiinţă de sinteză ce impune metacriteriul de «dirijare» a cercetării fenomenului administrativ.

III. Ştiinţa dreptului administrativ - ca ştiinţă juridică, în ipoteza de disciplină ce impune metacriteriul de «dirijare» a cercetării fenomenului administrativ, inclusiv pentru ştiinţa administraţiei.

§ 4. Raportul dintre ştiinţa administraţiei şi ştiinţa dreptului administrativ

383. Structura grafică a sistematicii teoriei ştiinţifice a administraţiei publice poate conduce, într-o optică metodologică tradiţională din ştiinţa administraţiei, la o serie de concluzii contradictorii. Conştienţi de faptul că şi schema pe care am propus-o noi are inconvenientele inerente oricărei reprezentări grafice a unui fenomen real, în cazul nostru a unui fenomen ştiinţific, ne grăbim să aducem câteva explicaţii.

Grupul ştiinţelor enumerate cu cifre arabe este exemplificativ şi nu limitativ. Apoi, cât priveşte natura fiecărei discipline în parte şi, respectiv, raportul acesteia cu ştiinţa administraţiei, trebuie să spunem că nu se poate da o soluţie unitară. Soluţia diferă, cum remarcam mai sus, chiar de la o ţară la alta cu puternice tradiţii în ştiinţa administraţiei, aceasta în funcţie de gradul de dezvoltare a ştiinţelor în general şi, mai ales, de optică asupra cercetării fenomenului administrativ. Astfel, într-o anumită optică, ce s-a susţinut şi la noi, s-ar putea spune că ştiinţele respective reprezintă discipline primare, iar ştiinţa administraţiei ar fi o „ştiinţă reziduala", care depinde de aceste ştiinţe primare.[1)] O altă soluţie ar putea sa fie axată pe judecata după care fiecare din ştiinţele respective cercetează fenomenul administrativ, din punctul său de vedere, făcând abstracţie de celelalte însuşiri esenţiale ale obiectului complex pe care-l reprezintă administraţia publică, ceea ce ar face inutilă existenţa unei ştiinţe a administraţiei. În fine, într-o altă ipoteză, s-ar putea susţine că toate disciplinele respective ne apar ca ramuri ale ştiinţei administraţiei, inclusiv deci şi ştiinţa dreptului administrativ.

În felul acesta s-ar reveni, printre altele, la una din concepţiile susţinute cu un secol în urmă, după care ştiinţa dreptului administrativ este cuprinsa în sfera ştiinţei administraţiei.

384. Toate aceste interpretări (şi nu sunt singurele ce pot fi imaginate), sunt ipoteze cu tendinţă simplificatoare, ele nu ţin seama de dialectica evoluţiei ştiinţelor, de aspiraţia ştiinţei moderne spre sinteză, spre reunirea în concepţii integratoare, totalizatoare a datelor obţinute în câmpuri specializate diferite, care apoi se întorc spre aceste câmpuri specializate, ducând la mutaţii de conţinut în cadrul ştiinţelor respective, ca şi al ştiinţei totalizatoare. Punerea în comun a competenţei diverşilor specialişti este favorizată puternic de sociologia cercetării,

[1)] A se vedea asupra acestei orientări teoretice, promovată în Franţa, în special de *P. Legendre, J. Chevallier*, Science administrative, P.U.F., 1986, p. 56-57.

Profesorul Chevallier remarca că sunt încă multe obstacole în faţa cercetărilor de ştiinţa administraţiei, enumerând doar patru: sacralizarea (prin administraţie, tradiţional, se încarnează statul); opacitatea (administraţia este un aparat închis şi secret); ambiguitatea (administraţia este influenţată din toate părţile) şi retribuţia (ca regulă, cercetatorii sunt cuprinşi în structurile administraţiei, fiind retribuiţi după obiectul investigaţiei lor). Din aceste motive, autorul apreciază că ştiinţa administraţiei nu poate fi construită decât plecând de la un triplu refuz: a) refuzul viziunii pragmatice (curentul gestionar); b) refuzul tentatiei normative şi c) refuzul influenţei ideologice (curentul după care ştiinţa administraţiei este o ramură a ştiinţei politice) (*J. Chevallier*, op. cit., p. 57-65).

sub forma «echipei», echipele de cercetare înlocuiesc tot mai mult munca autorului individual în procesul de creaţie ştiinţifică[1], ori ştiinţa administraţiei este prin excelenţă o „cercetare de echipă", de unde şi o nouă explicaţie pentru folosirea (în trecut, ca şi în prezent) de către unii autori a termenului de ştiinţe administrative.

Având în vedere şi cele subliniate anterior, anume teza metacriteriului de ştiinţificitate, trebuie să admitem că raportul dintre ştiinţa administraţiei şi ştiinţa dreptului administrativ comportă o discuţie specială. Ştiinţa dreptului administrativ este, în anumite situaţii, «închisă» în obiectul ştiinţei administraţiei, iar în alte situaţii ştiinţa administraţiei este «închisă» în obiectul ştiinţei dreptului administrativ. În alţi termeni, între aceste două ramuri ale ştiinţelor sociale are loc o permanentă inversare de roluri, ele completându-se reciproc, dar păstrându-şi fiecare propria sa fizionomie şi autonomie: ştiinţa dreptului administrativ de ramura a ştiinţei juridice, iar ştiinţa administraţiei de ştiinţă socială de sinteză ce nu are, ca esenţa, caracter juridic.

385. Aspectul juridic din sfera de cercetare a ştiinţei administraţiei este cercetat într-o viziune interdisciplinară, deci într-o unitate dialectică cu aspectele de natură politică, economică, psihologică, tehnică etc., care, după caz, determină, însoţesc ori derivă din aspectul juridic, dar conturând alături de acesta esenţa fenomenului administrativ statal (public, în general). În acest fel, ştiinţa administraţiei pregăteşte terenul cercetării juridice cum, la rândul ei, cercetarea juridică a administraţiei publice contribuie la dezvoltarea şi clarificarea studiilor de ştiinţa administraţiei.

Prin urmare, o cercetare de ştiinţa administraţiei care nu are ca perspectivă, în sens de metacriteriu metodologic, perfecţionarea «armăturii juridice» a administraţiei publice, mai ales într-un sistem constituţional ca al nostru, în care legalitatea reprezintă un principiu fundamental al administraţiei publice[2], este o cercetare ce prezintă riscul de a nu fi reală, chiar dacă o asemenea optică a condus la formarea unor adevărate şcoli în anumite zone geografice şi, respectiv, spaţii culturale (de exemplu cel anglo-saxon). Nu mai puţin, o cercetare juridică a administraţiei publice care nu are în vedere complexul de aspecte politice, economice, psihologice etc., puse în lumină, într-o viziune integratoare şi sintetizatoare, de ştiinţa administraţiei, nu poate depăşi limitele unei exegeze juridice, neputând fi calificată drept o riguroasă analiză ştiinţifică.

386. În acest fel ajungem, adevărat, dintr-o altă perspectivă metodologică, la unele concluzii care au fost deja formulate în teoria ştiinţifică a administraţiei. Aşa, de exemplu, Prof. G. Vedel spunea în introducerea la tratatul francez de ştiinţa administraţiei din 1966 că „o ştiinţă administrativă care nu ţine seama de drept şi de judecător ar fi la fel de puţin realistă ca o ştiinţă politică ce nu ţine seama de Constituţie. Tot aşa după cum teoria politică este ea însăşi o forţă politică, dreptul administrativ este una din forţele vieţii administrative"[3].

---

[1] *St. Georgescu*, op. cit., p.137.'

[2] Cum s-a relevat într-un capitol anterior, Constituţia României din 1991, spre deosebire de alte Constituţii contemporane (de exemplu, Constituţia Franţei), consacră monopolul Parlamentului asupra normativităţii juridice primare. În Constituţia României nu există o limitare a „domeniului rezervat legii", de unde orice act al administraţiei publice trebuie să aibă la bază legea.

[3] *G. Vedel*, Traite de science administrative, Introducere, op. cit., p. VII.

De altfel, această teza a fost exprimată cu câţiva ani înainte şi de Prof. polonez J. Starosciak, care sublinia că folosirea concluziilor ştiinţei administraţiei de către dreptul administrativ este unul din factorii care feresc teoria dreptului administrativ de formalismul juridic, în sensul rău al cuvântului, iar legarea ştiinţei administraţiei de dreptul administrativ uşurează introducerea principiilor ei în sfera juridică, înlesneşte transformarea regulilor elaborate de ştiinţa administraţiei în norme de drept, ceea ce face ca traducerea în viaţă a acestor reguli să devină obligatorie din punct de vedere juridic pentru cei la care se referă norma de drept.[1)]

Toată această „colaborare" nu poate fi privită decât ca un lucru util pentru societate, „deoarece permite în majoritatea cazurilor să se evite nepotriviri între prevederile juridice şi regulile organizării judicioase a activităţii organelor administrative, întărind ordinea, încrederea şi legalitatea în viaţa socială".[2)]

Este aici o explicaţie şi pentru faptul că specialistul în ştiinţa administraţiei, la fel şi funcţionarul administraţiei publice, trebuie să aibă o formaţie preponderent juridică.

§ 5. Raportul ştiinţei administraţiei cu alte ştiinţe, problema ramurilor ştiinţei administraţiei

387. Cât priveşte raportul dintre ştiinţa administraţiei şi celelalte ştiinţe, discuţiile se impun a fi făcute nuanţat, în funcţie de stadiul de evoluţie a gândirii administrative critice integratoare, însăşi, precum şi al teoriilor din genurile de câmpuri specializate, ale căror specii alcătuiesc ştiinţele respective. Pe acest teren se *manifestă* numeroase curente şi tendinţe din cadrul ştiinţei administraţiei, curente la care ne-am referit succint în paragrafele anterioare.

Sociologia administraţiei, de exemplu, este *ab originem* o disciplină sociologică, s-a impus ca o ramură a sociologiei, o sociologie aplicată la administraţia de stat. Necesitatea acestei ramuri a sociologiei a fost fundamentată la noi încă din 1942.[3)] Evoluţia cercetării ştiinţifice a fenomenului administrativ, cum am relevat în paragrafele anterioare, are ca direcţie realizarea unor mutaţii conceptuale şi metodologice în cadrul acestor ştiinţe şi transformarea lor treptată din ramuri ale unor discipline tradiţionale (sociologia, psihologia, economia, ştiinţă politică etc.), în ramuri ale ştiinţei administraţiei însăşi.

388. Acest proces ni se înfăţişează doar în linii generale ca o notă caracteristică a gândirii administrative contemporane, deoarece ca orice demers cognitiv, obiectiv, nu poate cunoaşte o evoluţie liniară, ci dimpotrivă, una sinusoidală. Gândirea administrativă cunoaşte nuanţări şi diversificări de la o etapă la alta, iar în cadrul aceleiaşi etape istorice de la o ţară la alta, de aici diferitele soluţii cu privire la raporturile dintre ştiinţa administraţiei şi ştiinţele limitrofe[4)] sau vecine.[5)]

[1)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 15.

[2)] Idem.

[3)] *Tr. Herseni*, Sociologie şi administraţie, în Buletinul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 3/1942, p. 469-476; *Tr. Herseni*, Sociologie, op. cit., p. 45 şi urm.

[4)] Vezi în acest sens *J. Starosciak*, op. cit., p. 16-19.

[5)] *G. Langrad*, La science administrative et sa place parmi les sciences voisines, în Traite de science administrative, op. cit., p. 92-123

Ca să revenim tot la exemplul sociologiei administraţiei, vom constata, dacă ne raportam la istorie, că ea a fost pe rând considerată: 1) o ştiinţă independentă de ştiinţa administraţiei, o ramură a sociologiei; 2) o ştiinţă interdisciplinară, situata la intersecţia ştiinţei administraţiei cu sociologia şi 3) o ramură a ştiinţei administraţiei.

389. În mod similar se pot face discuţii şi în legătură cu politica administraţiei, psihologia administraţiei etc. Aşa se explică şi existenţa curentelor sau tendinţelor de natură sociologică, psihologică, organizaţională etc. din cadrul ştiinţei administraţiei, curente care tind spre atingerea stadiului de adevărate ramuri ale ştiinţei administraţiei. Desigur, nu trebuie trasă concluzia că orice disciplină ce se «intersectează» cu ştiinţa administraţiei este şi o virtuală ramură a acesteia. În orice caz, ştiinţa dreptului administrativ, în viziunea pe care o promovăm în această lucrare, nu poate fi privită ca o «zonă» specializată a ştiinţei administraţiei.

Ca atare, ramurile ştiinţei administraţiei, în măsura în care aceasta nu este înţeleasă ca o ştiinţă juridică, nu pot fi decât discipline ştiinţifice nejuridice. Se poate, aşadar, vorbi şi în cadrul ştiinţei administraţiei despre o ştiinţă generală şi despre ştiinţele de ramură.

390. În literatura de specialitate se susţine că Organizarea şi metodele în administraţia de stat şi, respectiv, Documentarea administrativă, sunt ramuri ale ştiinţei administraţiei.[1)] După părerea noastră, acestea sunt, mai degrabă, capitolele mari ale ştiinţei generale a administraţiei publice şi nu veritabile ramuri, ele, în fond, reprezintă nişte tehnici şi instrumente de investigare a fenomenului administrativ ce sunt utilizate de sociologia administraţiei, psihologia administraţiei etc., adică de adevăratele ramuri ale ştiinţei administraţiei.

391. Indiferent dacă anumite «intersecţii» ale ştiinţei administraţiei cu «ştiinţele limitrofe» le analizăm prin viziunea cercetării multidisciplinare, a celei interdisciplinare ori a teoriei de ramură, atâta vreme cât înţelegem ştiinţa administraţiei ca o ştiinţă de sinteză, va trebui admis că ea are un statut euristic propriu, că se detaşează de ştiinţele respective printr-un examen critic la care supune informaţiile lor, formulându-şi propria sa bază teoretică, propriile sale categorii şi principii.

În acest sens, ne apropiem de teza acelor autori după care ştiinţa administraţiei nu preia pur şi simplu cunoştinţele pe care le furnizează alte discipline ştiinţifice, cum sunt ştiinţele juridice, sociologia, ştiinţele politice, ştiinţele economice, istoria ş.a., ci foloseşte critic cunoştinţele dobândite de aceste discipline ştiinţifice, raportându-le la obiectul care-i este propriu: administraţia de stat, ca organizare şi activitate, „ceea ce dă caracter interdisciplinar acestei ştiinţe".[2)] Am spune noi că este mai degrabă vorba de un caracter integrator, de sinteză, ştiinţa administraţiei fiind mai mult decât o ştiinţă interdisciplinară, în sensul pe care l-am precizat mai sus.

[1)] *M.T. Oroveanu*, Introducere în ştiinţa administraţiei, Ed. Enciclpopedică, Bucureşti, 1975, p. 118-119.

[2)] *J. Chevallier*, D. Loschak, op. cit., p. 61.

§ 6. Conţinutul şi scopul ştiinţei administraţiei

392. Ştiinţa administraţiei, în accepţiunea expusă mai sus, ne apare ca o disciplină tipică pentru perioada integrării ştiinţelor, perioada în care specializarea diferitelor ramuri ale cunoaşterii şi adâncirea cercetărilor - cum se exprima şi J. Starosciak - se înfăptuieşte în bună măsură prin „îmbinarea unor rezultate obţinute de ştiinţe diferite, până nu de mult neglijate între ele".[1] „Şi dacă se poate spune că formulările generale elaborate de această ştiinţă constituie una din premisele constituirii normelor dreptului administrativ, pe de altă parte, examinând aceeaşi problemă sub unghiul formulării principiilor generale de funcţionare a organelor administrative, se poate spune şi invers, că ştiinţa juridică, ştiinţa economică sau ştiinţa sociologică sunt, la rândul lor, ştiinţe ale căror realizări contribuie la formularea regulilor administrării judicioase şi la folosirea cu pricepere a acestor reguli".[2]

Este formulat aici foarte sintetic conţinutul ştiinţei administraţiei, anume ansamblul de cunoştinţe cu privire la realizarea unei administraţii judicioase, raţionale, de unde necesitatea formulării permanente a unor reguli cu privire la perfecţionarea organizării şi funcţionării administraţiei publice, inclusiv a normelor juridice (de multe ori, în primul rând sunt vizate normele juridice din administraţia de stat). Ştiinţa administraţiei, ca disciplină cu caracter integrator, nu urmăreşte o investigare a esenţei administraţiei publice ca un scop în sine, ci pentru fundamentarea soluţiilor de perfecţionare, în scopul raţionalizării administraţiei publice centrale, locale, de ramură etc. Există o interferenţă dialectică între scopul ştiinţei administraţiei şi sarcinile administraţiei.[3]

393. Prin urmare, ştiinţa administraţiei este o ştiinţă specializată care are ca obiect cunoaşterea fenomenologiei administrative în toată complexitatea ei, formulând principii şi soluţii pentru perfecţionarea permanentă a organizării şi funcţionării structurilor administrative, în funcţie de valorile de comandă ale puterii politice, de necesităţile economico-sociale, de gradul de înzestrare tehnică, de nivelul general de cultura şi civilizaţie etc. Înţelegând administraţia publică, în esenţă, ca o activitate de conducere a societăţii, în sensul larg al termenului, este lesne de înţeles că şi ştiinţa administraţiei urmează să fie încadrată în «familia» ştiinţelor despre conducerea societăţii. Ştiinţă administraţiei este o ştiinţă tehnică de conducere, dar nu se poate spune cu temei că formulează reguli şi principii valabile în toate administraţiile şi în toate regimurile politice, pentru că ea este influenţată de fenomenul politic. Ea nu poate fi privită drept o ştiinţă apolitică din cel puţin două motive: 1) nu este indiferent ce scopuri urmăreşte ştiinţa administraţiei în state cu regimuri politice diferite şi 2) faţă de aparate administrative de stat bazate pe principii diferite, deci faţă de aparatele unor state de tipuri diferite nu se pot, obiectiv, folosi metode de cercetare identice.[4] De aici rezultă conţinutul politic al ştiinţei administraţiei de stat, trăsătura sa de ştiinţă cu un pregnant caracter politic, fără a se identifica cu ştiinţa politică însăşi, cum pretind unii autori. Scopul oricărei conduceri politice îl reprezintă formularea deciziilor de guvernare, care mai departe se transmit sub formă de impulsuri ale şefului executivului în mecanismul administraţiei publice.

---

[1] *J. Starosciak*, op. cit., p.19.

[2] Idem.

[3] *R. Drago, C. Goyard*, Etude critiques des missions de l'administration, în Traite de science administrative, op. cit., p. 250 şi urm.

[4] *J. Starosciak*, op. cit., p. 15.

Administraţia publică este foarte diversificată - există organe de competenţă materială generală şi organe de competenţă specială, organe centrale şi organe locale - ceea ce face ca şi ştiinţa administraţiei să comporte diferenţieri în funcţie de felul administraţiei la care se referă. Astfel, alături de o teorie generală a administraţiei, care formulează concluzii pentru întreaga administraţie publică, atât statală, cât şi a colectivităţilor locale (autonome), putem să delimităm existenţa unei ştiinţe a administraţiei publice de stat, respectiv a unei ştiinţe a administraţiei publice locale autonome. Sub aspectul competenţei materiale a autorităţilor administraţiei publice, putem vorbi de o ştiinţă a administraţiei generale şi, respectiv, de ştiinţe ale administraţiilor speciale (de exemplu administraţie şi sistematizare urbană; administraţie şi sistematizare rurală; administraţia personalului; administraţia economică; administraţia învăţământului; administraţia social-culturală; administraţia finanţelor; administraţia transporturilor; administraţia telecomunicaţiilor; administraţia apelor etc.). Prin urmare, un curs de ştiinţa administraţiei ar urma să cuprindă cel puţin trei subdiviziuni: o parte introductivă (teorie generală), o parte consacrată elementelor comune administraţiei şi o parte consacrată particularităţilor administraţiilor speciale.

394. Simpla enumerare a acestor subdiviziuni ne face sa înţelegem importanţa ştiinţei administraţiei, necesitatea dezvoltării ei în ţara noastră, a învăţământului administrativ în general. Numai printr-un învăţământ superior administrativ se pot forma teoreticieni de înaltă clasă, competitivi pe plan european, cum au existat în perioada interbelică, cât şi funcţionari administrativi care să fie pasionaţi de această muncă, să-şi privească funcţia ca pe o misiune socială, înţelegând logica şi legalitatea administraţiei drept raţiunea lor supremă de a fi.

În concluzie, ştiinţa administraţiei examinează: a) ce este administraţia; b) ce ar trebui să fie acum şi c) ce va trebui sa fie, în viitor, cum se exprima Prof. Charles Debbasch.[1] Primul obiectiv al ştiinţei îl reprezintă cunoaşterea realităţii, ea urmăreşte sa explice cum funcţionează mecanismul administrativ, care sunt problemele ce i se pun, degajând soluţiile pentru o buna funcţionare a administraţiei. Cu alte cuvinte, scopul ştiinţei administraţiei îl reprezintă formularea legilor de evoluţie a sistemelor administrative.[2]

§ 7. Obiectul şi metoda cursului „Drept administrativ", precum şi ale lucrării de faţă

395. Dreptul administrativ este disciplină universitară, cum s-a mai arătat, la mai toate facultăţile de drept din lume pe minim doi ani universitari, uneori fiind asociat şi cu Dreptul constituţional. De asemenea, la multe facultăţi de drept în planurile de învăţământ figurează şi disciplina Ştiinţa administraţiei, ea fiind o disciplină fundamentală în facultăţile sau secţiile de administraţie publică. La noi a existat o perioadă când cele două discipline ştiinţifice s-au predat în acelaşi curs universitar – „Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei". Această «simbioză», discutabilă (instituită în anul universitar 1979-1980 şi menţinută până în anul universitar 1992-1993) a determinat ca în Facultatea de Drept să fie analizate, practic, marile instituţii ale unor capitole sau probleme, spre o mai bună delimitare a cercetării juridice de cea

[1] *Ch. Debbasch*, Science adnministrative, op. cit., 1989, p. 7.

[2] Idem, p. 8.

a ştiinţei administraţiei, se sublinia, însă, pe cât posibil, care erau categoriile, concluziile etc. cu care opera fiecare, dar, totodată, se urmărea să se opereze şi cu o terminologie unitară, fiind vorba despre o singură disciplină didactică. Este de la sine înţeles că o delimitare foarte categorică între ceea ce ar „ţine de ştiinţa dreptului administrativ" nu s-a putut face de fiecare dată.

Cursul, în denumirea tradiţională – Drept administrativ – ne obligă la «fortificarea» analizei juridice, reducând consideraţiile de ordin sociologic, psihologic etc., ce ţin de o analiză gen ştiinţa administraţiei, fără a înţelege de aici că vom renunţa complet la asemenea consideraţii, evident, acolo unde cercetarea juridică le reclamă. Astfel, unele probleme, ca de exemplu: capacitatea juridică a organelor administraţiei, noţiunea de contencios administrativ, regimul juridic al actelor administrative, teoria generala a răspunderii în dreptul administrativ etc., dată fiind tehnicitatea juridică ce o comportă, vor presupune o cercetare prin prisma exclusivă a raţionamentului ştiinţei dreptului. În schimb, altele, ca de pildă: structura administrativă, sarcinile administraţiei, funcţionarea organelor administrative, oportunitatea acţiunii administraţiei de stat etc. pot fi încadrate atât în capitolele unui curs de „Drept administrativ", cât şi în capitolele unui curs de „Ştiinţa administraţiei", vor fi tratate mai nuanţat, demersul juridic fiind «asortat» cu reflecţii de ordin politic, social etc.

396. Ca regulă, urmărim ca fiecare instituţie importantă a dreptului administrativ să fie prezentată «în mişcare», având în vedere evoluţia doctrinei şi a reglementării, dreptul comparat şi apoi reglementările în vigoare la noi, nelipsind, unde a fost cazul, şi propunerile de *lege ferenda*. Pe de altă parte, anumite explicaţii teoretice tradiţionale sunt însoţite de ample comentarii ale practicii autorităţilor administraţiei publice, precum şi ale instanţelor de contencios administrativ, cu privire speciala la Secţia de Contencios Administrativ a Înaltei Curţi de Casaţia şi Justiţie, revenind la «stilul» lucrărilor de drept administrativ din perioada interbelică.

La data primelor două ediţii ale tratatului, cursul de „Drept administrativ" la Facultatea de Drept a Universităţii Bucureşti era prevăzut pe doi ani de studiu, dar pe un număr de trei semestre, semestrul al treilea îngăduind, după cercetarea instituţiilor politico-administrative, o aprofundare a funcţiei publice. Tocmai de aceea, spre deosebire de cursurile anterioare anului 1989, s-a optat pentru studierea actului administrativ şi a contenciosului administrativ în primul an, apreciindu-se că, prin această succesiune a materiei, se oferă o bază teoretică mai consistentă analizei, în anul doi, a organizării administraţiei publice, a domeniului public, precum şi a răspunderii.[1)]

Reducerea materiei de la trei semestre numai la două semestre, cum am avertizat şi în cuvântul introductiv la ediţia a III-a, ne-a obligat să revenim la «formula tradiţională», aducând organizarea administraţiei publice şi funcţia publică în anul I şi plasând regimul actului administrativ şi contenciosul administrativ în anul II (mai exact, în al doilea semestru de studiu a dreptului administrativ).

397. Într-o viziune logico-metodologică larg răspândită, dreptul administrativ este împărţit într-o parte generală şi o parte specială. Cu toate că s-au formulat, de-a lungul timpului, mai

[1)] Această succesiune a materiei este promovată, între alţi, de G. Vedel. Marile teme ale cursului său de drept administrativ, în ordine, sunt: Administraţia şi dreptul administrativ; Regimul administrativ; Judecătorul administrativ; Structurile administrative; Noţiuni generale asupra acţiunii administrative şi serviciul public.

multe opinii cu privire la ceea ce ar trebui să cuprindă „partea generală" şi, respectiv, „partea specială", cum am precizat deja, suntem de părere că un Drept administrativ special nu se poate referi decât la marile servicii publice administrative (apărarea naţională, ordinea publică, siguranţa naţională, învăţământul public, sănătatea publică, protecţia mediului etc.). Pe «terenul» marilor servicii publice se «intersectează» dreptul administrativ cu alte ramuri ale dreptului, ajungându-se fie la instituţii complexe (de exemplu căsătoria, înfierea etc.), fie la noi ramuri desprinse din dreptul public (de exemplu Dreptul poliţienesc) ori la graniţa dintre dreptul public şi dreptul privat (de exemplu Dreptul funciar, Dreptul ecologic etc.).

În lumina acestor precizări, cursul care se predă în facultate este preponderent un **Curs de drept administrativ general.**

Tratatul nostru, în prima ediţie, a fost conceput în patru volume, înainte de toate din considerente tehnico-editoriale, aşa cum s-a explicat la vremea respectivă[1)], ca ediţia a II-a din 1996 să fie structurată pe două volume.

398. Prezenta ediţie este structurată tot în două volume, menţinându-se succesiunea materiei din ediţia a III-a, după cum urmează:

- Volumul I, pentru anul I de studiu (sau pentru primul semestru):
- Introducere în Dreptul administrativ;
- Organizarea administraţiei publice;
- Funcţia publică.
- Volumul II, pentru anul II de studiu (sau pentru al doilea semestru):
- Activitatea autorităţilor administraţiei publice;
- Domeniul public şi serviciul public;
- Răspunderea în dreptul administrativ;
- Contenciosul administrativ.

[1)] A se vedea vol. I (ed. 1994), p. 220, precizare care apare şi în ediţia din 1993.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY

Partea a II-a

Organizarea administrației publice

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Teoria generală a organizării administrației publice

§ 1. Privire generală asupra organizării politico-administrative

1.1. Terminologie

399. În cursurile de drept administrativ ori de știința administrației se analizează, în mod tradițional, într-o diviziune separată, **organizarea administrației publice**. Cu toate că sunt foarte mari diferențieri de la un curs la altul, chiar între cele apărute în aceeași țară și în aceeași perioadă istorică,[1)] se poate spune că, în linii generale, sunt elaborate elementele

---

[1)] Spre a justifica această afirmație, este suficient să comparăm numai lucrările semnificative de drept administrativ și știința administrației apărute în ultimii ani ai vechiului regim în țara noastră. Vom constata că, în timp ce într-un manual analiza problemelor consacrate organizării începe cu cercetarea „locului organelor administrației de stat în sistemul organelor statului" (*R. Ionescu*, op. cit., p. 100), în altă lucrare analiza pornește cu cercetarea „trăsăturilor caracteristice ale organului administrativ" (*I. Iovănaș*, op. cit., p. 88), iar în cursul prof. Negoiță, partea intitulată „organizarea administrației de stat" debutează cu cercetarea sarcinilor și a structurii administrației (*A. Negoiță*, op. cit., p. 61 și urm.).

De fapt, doctrina postbelică, într-un alt cadru constituțional și sub presiunea unor comandamente ideologice impuse cu forța cenzurii statale, a urmărit, pe cât posibil, să mențină și teoria organizării sau teoria instituțiilor în matca școlii interbelice. Cum s-a mai arătat în prezenta lucrare, marii autori de tratate de drept administrativ (P. Negulescu, A. Teodorescu, E.D. Tarangul) au structurat materia pe două mari părți: Principii generale (sau teoria generală) și organizarea (sau instituțiile), Negulescu și Teodorescu consacrând un volum pentru fiecare. Ca problematică, referindu-ne la ultima lucrare, reținem: „1) Principii generale; 2) Administrația centrală; 3) Administrația locală; 4) Stabilimentele publice", iar capitolul consacrat administrației centrale începe cu „Regele și Conducătorul statului" (p. 125-128). Din cele 380 de pagini ale lucrării lui Anibal Teodorescu, peste 80 sunt consacrate Regelui, adică aproape o pătrime (*A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice, Ed. Marvan, București, 1935, p. 7-89), cam două pătrimi sunt consacrate cercetării Guvernului și administrației centrale de specialitate (p. 90-284) și cam o pătrime administrației locale (p. 285-380).

Literatura occidentală contemporană, îndeosebi manualele universitare, au o poziție diferită, în funcție de tradiții, de natura regimului politic, de optică cu privire la raportul dintre dreptul constituțional și dreptul administrativ, pe de o parte, dintre dreptul administrativ și știința administrației, pe de altă parte. Dacă ne raportăm la doctrina franceză, identificăm o linie clasică, promovată de André de Laubadére, care, sub titlul Organizarea administrativă, înțelege să trateze amenajarea complexa a structurilor administrative, specifică oricărui stat modern: 1) administrația centrală și administrația teritorială; 2) administrația de stat de specialitate; un loc aparte în sfera problematicii organizării ocupându-l teoria personalității morale (Traité de droit administratif, 6ème éd., L.G.D.J., Paris, 1973, vol. I, p. 53).

Este de menționat că această linie, trasată de regretatul maestru, este continuată de Jean-Claude Venezia și Yves Gaudemet în edițiile publicate după ce André de Laubadére a trecut între cei veșnici. Astfel, în ediția a XIV-a (1996) a vol. I, consacrat celor patru mari materii (organizarea administrativă, jurisdicția administrativă, actele și obiectul acțiunii administrative, răspunderea administrativă), din cele 1000 de pagini, organizării administrative îi sunt afectate 300 de pagini, deci aproape o treime, grupate pe 4 titluri:

fundamentale ale unei teorii generale a organizării administrației publice, unele dintre ele fiind impuse ca veritabile constante ale dreptului public, în particular ale dreptului administrativ. Desigur că implicațiile, semnificațiile și finalitatea acestor construcții teoretice sunt diferite, după cum ne raportăm la un regim politic democratic sau nu. Oricum, despre necesitatea unor structuri politico-administrative se vorbește pretutindeni. Ceea ce a caracterizat, însă, doctrina administrativă în cei peste 100 de ani, în care spiritul științifico-teoretic a înlocuit empirismul și hazardul, a fost o continuă reelaborare a noțiunilor și construcțiilor sale teoretice, de unde și varietatea de opinii amintită mai sus.

400. Poate părea paradoxal, dar această varietate de opinii, începând cu semnificația etimologică a cuvântului «organizare» și terminând cu ultimele teorii asupra corelației: sistem-

---

Administrația de stat; Centralizare și descentralizare administrativă; Colectivitățile locale; Persoanele publice speciale. În cadrul titlului consacrat administrației de stat, se analizează, mai întâi, organizarea administrației centrale (Președintele Republicii și Primul-Ministru, ministerele, administrația consultativa centrală, autoritățile administrative independente centrale, inclusiv „Le médiateur de la République"), iar, apoi, „Administrația de stat desconcentrată" sau „serviciile exterioare ale statului" (prefectul; subprefectul; regiunile, ca circumscripții ale administrației de stat deconcentrate). Se cuvine a menționa că, în ceea ce privește Președintele Republicii și Primul-Ministru, nu se întâlnește o analiză complexă a celor două instituții, ci numai a „competențelor administrative", făcându-se distincție între „funcțiunea politică" și „funcțiunea administrativă" a Președintelui și, respectiv, a Primului-Ministru, precizându-se, fără echivoc, că Președintele și Primul-Ministru sunt „cele două autorități administrative principale" (p. 67), în sensul că adoptă decizii direct aplicabile, dirijează acțiunea autorităților plasate în fruntea serviciilor deconcentrate ale statului și controlează autoritățile administrației locale.

A se vedea, pentru un punct de vedere descriptiv și critic al acestei concepții: *Ch. Eisenmann*, Les structures de l'administration, în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966, p. 265 și urm. Este, aici, schema tradițională a doctrinei franceze, elaborată în baza Constituției din 1958: administrația centrală este constituită din „ansamblul autorităților care formează puterea executiva și care, alături de rolul lor politic, exercită un rol administrativ, fiind organele de vârf ale administrației unei țări", vorbindu-se, astfel, și despre „competența administrativă a Președintelui Republicii". După prof. Laubadére și autorii care l-au urmat, autoritățile care formează puterea executiva, sub aspectul rolului politic, sunt studiate la dreptul constituțional, iar sub aspectul rolului administrativ sunt studiate la dreptul administrativ. Acest punct de vedere s-a impus mai ales după ce tradiționalul curs de drept constituțional s-a transformat în curs de „Drept constituțional și instituții politice" (Vezi pe larg asupra acestei concepții: *A. Iorgovan*, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. Galeriile J.L. Calderon, București, 1994, § 1.) De regulă, în cursurile franceze, ca «instituții politice» sunt analizate: Parlamentul, Șeful Statului, Guvernul și Consiliul Constituțional.

Teoretic și practic, în opinia noastră, nu este atât de simplu să se delimiteze aspectele exclusiv politice ale Șefului de Stat sau ale Guvernului de cele exclusiv administrative, mai ales într-un sistem constituțional care consacră un bicefalism politico-administrativ. La nivelul celor doi șefi ai executivului, după părerea noastră, orice atribuție politică duce la un subsidiar administrativ și orice atribuție administrativă are un substrat politic, încât o delimitare între «politic» și «administrativ» apare ca fiind riscantă și didactic nerecomandabilă. Trebuie să acceptăm ideea că pe această «zonă» se intersectează dreptul administrativ cu dreptul constituțional, stabilirea unei problematici specifice fiind, în ultimă analiză, o chestiune de convenție a autorilor. Oricum, tradiția este de partea dreptului administrativ, Șeful de Stat și Guvernul, constant, s-au studiat, în România, la dreptul administrativ, cum se poate observa din cercetarea lucrărilor lui Negulescu, Teodorescu, Tarangul etc. Pe de altă parte, nici «dimensiunea politică» nu poate fi neglijată, aceasta presupunând o analiză aprofundată la Dreptul constituțional. Un lucru este cert, nici lucrările franceze actuale, denumite Instituții administrative, nu pot evita tratarea atribuțiilor Președintelui Republicii, ale Guvernului sau ale miniștrilor care, prin excelență, sunt autorități politice (vezi cu titlu de exemplu *J.M. Becet*, Les institutions administratives, 2ème éd., Economica, Paris, 1987, p. 93-117).

structură-funcție, reprezintă un fenomen firesc. Făcând această afirmație, nu avem în vedere numai o regulă epistemologică generală, ci una specială, care rezultă din însuși «obiectul» cercetării științifice la care ne referim. Opiniile existente, deși nu întotdeauna evidențiază fecunditatea gândirii administrative, reflectă însă cu certitudine preocuparea permanentă a teoreticienilor de a da fundamentare științifică realităților, respectiv instituțiilor guvernării, instituții de drept public aflate, în orice societate, într-o schimbare incomparabil mai mare decât instituțiile de drept privat, conservatoare prin definiție, cum ne-am exprimat și în Prefața la prima ediție a tratatului.

Pentru a da o explicație acestor orientări doctrinare diferite, trebuie să avem în vedere și alți factori ca, de exemplu, condițiile social-istorice concrete în care au apărut anumite organisme administrative, într-o țară sau alta, tradiția, dar și spiritul constituțional al vremii[1)].

1.2. Scurt istoric al doctrinei

401. Organizarea administrației de stat - am putea spune, «osatura» organizării statului însuși -, ca fenomen, apare, firește, o dată cu statul; teoriile științifice, însă, despre această organizare se conturează mult mai târziu, o dată cu apariția științei administrației și a științei dreptului administrativ, deci prin secolul al XIX-lea. E vorba de cercetarea sistematică a acestui fenomen, care începe să se realizeze o dată cu conturarea științelor respective, pentru că teorii izolate sau fragmentare cu privire la organizarea administrației, la guvernare în general, s-au formulat încă din antichitate. Avem în vedere nu numai pe marii filozofi, dar chiar pe unii tribuni ai republicii sclavagiste sau pe unii împărați, oameni luminați, care au elaborat teorii relativ bine structurate după care au înfăptuit sau au dorit să înfăptuiască guvernarea. Este, credem, suficient să-i citâm pe Marcus Aurelius[2)] și Dioclețian.[3)]

[1)] De regulă, în dreptul public, mai ales în dreptul constituțional, se vorbește despre evoluția constituționalității și constituționalismului, fiind marcate câteva valuri sau perioade ce s-au concretizat prin reglementări diferite nu numai în ceea ce privește drepturile și libertățile fundamentale, care, la rândul lor, au ajuns la a treia generație, dar și cu privire la raporturile dintre autoritățile publice, aspecte pe care le-am analizat în lucrarea noastră de drept constituțional (*A. Iorgovan*, Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală, Ed. Galeriile J.L.Calderon, București, 1994, § 23, 35, 37, 78 și 79).

[2)] Domnia lui Marcus Aurelius, ca de altfel și a lui Titus Antoniu Pius - după un celebru istoric englez, care a trăit în secolul luminilor - sunt, poate, singurele perioade din istorie în care fericirea unui mare popor a fost unicul scop al guvernării (*E. Gibbon*, Istoria declinului și a prăbușirii imperiului roman, vol. I, Ed. Minerva, București, 1976, p. 60). Dintre gânditorii antichității, Quintilian este cel mai des citat în lucrările de știința administrației pentru forța metodologică a celor șapte întrebări ale sale: „Cine? Ce? Unde? Cu ce? Pentru ce? Cum? Când?", care își păstrează și astăzi întreaga lor actualitate și utilitate. (*M.T. Oroveanu*, Organizarea și metode în administrația de stat, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 111). Este adevărat, Quintilian, ca și mai târziu Descartes, nu s-au gândit la formularea unei teorii a organizării administrației, la soluționarea problemelor administrative, dar, cu toate acestea, gândirea administrativă modernă și contemporană, mai exact disciplina organizare și metode, utilizează atât întrebările lui Quntilian, cât și regulile lui Descartes (idem, p. 112).

[3)] La rândul său, Dioclețian a lăsat lumii câteva principii de guvernare, mai ales de deontologie a guvernării, care, suntem convinși, i-au inspirat pe marii gânditori din Evul Mediu ori pe iluminiști. A devenit legendară aserțiunea sa cu privire la izolarea celui care are prima responsabilitate în guvernare, la manipularea sa de către cei din anturaj (colaboratori, sfetnici etc.). O reproducem și aici pentru că este pe deplin actuală, ea s-a verificat din plin sub ochii noștri, fie că ne uităm spre Palatul Victoria, fie spre cel legat de locul unde a poposit legendarul Tudor: „Adesea - obișnuia Dioclețian să spună - este în interesul a patru sau cinci

Desigur că nu întotdeauna guvernarea și organizarea administrației, în vederea realizării acesteia, au avut la bază «idei filozofice». Nu trebuie să uităm că au fost de-a lungul istoriei antichității, inclusiv în imperiul roman, ca de altfel și în evul mediu, regi și împărați, și nu puțini la număr, care nu știau nici măcar să citească, necum să mai vorbim despre o instrucție intelectuală.

402. Cum am arătat însă în partea introductivă a tratatului, în lucrările de știința administrației, când se analizează factorii care au contribuit la evoluția organizării administrației de stat, implicit la apariția adevăratelor sisteme administrative, se insistă îndeosebi asupra factorului militar și a celui geografic. Este clar că evoluția organizării administrative este legată de evoluția organizării armatei, însăși ideea de ierarhie vine de la ideea subordonării specifice fenomenului militar. Este, de asemenea, de necontestat faptul că geografia a avut rolul ei, dar aici trebuie incluși încă mulți, foarte mulți factori. Mai întâi, vorbim de factorii obiectivi de ordin economic, politic, cultural, religios, lingvistic etc., iar apoi de o serie de factori subiectivi, cum ar fi patimile conducătorilor, bolile conducătorilor, intrigile metreselor sau concubinelor oficiale, capriciile și interesele curtenilor și ale miniștrilor etc. (au apărut în istorie chiar state pentru satisfacerea orgoliului unui împărat)[1].

403. Cum nu putem vorbi despre o organizare de stat, în general, și vorbim despre organizarea unui stat anume, este logic să vorbim și despre organizarea administrativă a unui anume stat, nu despre o organizare administrativă abstractă. Nu mai puțin, existența tipurilor istorice de state duce la existența tipurilor de organizare administrativă. Aceasta îndreptățește să se afirme că fiecărui tip istorc de stat i-a fost proprie o anumită organizare administrativă, aspectele de natură geografică, psihologică (capriciile împăraților, regilor) etc.; dialectic vorbind, sunt elemente care, fără îndoială, au influențat organizarea administrației de-a lungul istoriei omenirii, dar nu pot fi apreciate drept cauze ale organizării administrației de stat, adevăratele cauze se identifică cu cele ale puterii și ale necesității instituționalizării acesteia.

1.3. Orientări metodologice. Definiția organizării

404. În ceea ce privește cercetarea organizării administrației publice, cu toată diversitatea de opinii menționată mai sus, se pot desprinde trei direcții metodologice principale.[2]

---

miniștri să se înțeleagă între ei pentru a-l înșela pe suveranul lor. Fiind izolat de oameni prin înalta sa demnitate, adevărul îi este ascuns. Vede numai cu ochii lor și nu aude altceva decât relatările lor mincinoase. El conferă posturile cele mai importante viciului și slăbiciunii și îi dezonorează pe cei mai virtuoși și merituoși dintre supușii săi. Prin astfel de artificii infame, adaugă Dioclețian, cei mai buni și mai înțelepți dintre monarhi cad pradă corupției venale a curtenilor lor" (reprodus după *E. Gibbon*, op. cit., p. 22).

[1] Cine a studiat Campania lui Napoleon în Rusia și-a dat seama că războiul care a schimbat apoi, prin efectele sale, organizarea statală în Europa, a început, de fapt, printr-o joacă de copii; Napoleon și Alexandru erau, la acea dată, prieteni sinceri, evident câtă sinceritate poate fi între doi dintre stăpânii lumii, dar incontestabili prieteni, nu dușmani, erau amândoi tineri, plini de viață, adulați de femei, ovaționați în delir de trupe.

[2] Atragem atenția asupra distincției care trebuie făcută între noțiunea de „organizare a administrației de stat" sau „organizarea administrației publice", în sensul de aparat, și noțiunea de „organizare și metode în administrația de stat", prescurtat O.M., care este o parte a științei administrației. În prezenta lucrare noi avem în vedere noțiunea de organizare a administrației de stat, a administrației publice în general, utilizând, uneori, și tehnicile ce ni le oferă O.M.

În primul rând, reținem o **orientare strict tehnico-juridică**, promovată mai ales în lucrările franceze actuale de drept administrativ, efect al schimbării accentului pe instituțiile politice în cadrul cursurilor de Drept constituțional. Adevărat, în formulări diferite, se merge, de regulă, pe ideea înțelegerii organizării administrației de stat ca organizare a puterii executive. Astfel, cursurile de drept administrativ, în părțile consacrate organizării administrative, cercetează probleme ca: principiile organizării administrative (centralizării, descentralizării, desconcentrării); Regele sau, după caz, Președintele republicii - ca șef al statului; miniștrii, Consiliul de Miniștri, Cabinetul, după caz; departamentele ministeriale; organizarea locală, analizându-se atât unitățile administrativ-teritoriale ca atare (în funcție de reglementarea concretă din fiecare țară: comună, județ, ținut, plasă, regiune, arondisment etc.), cât și organele administrative de conducere din cadrul acestora (prefect, guvernator, primar, consilier etc.); stabilimentele publice și serviciile publice[1)].

405. În al doilea rând, vom reține **orientarea filozofico-juridică** axată pe metoda structurală. Pe acest teren se reunesc, de fapt, eforturile specialiștilor în teoria generală a dreptului, în dreptul constituțional și în dreptul administrativ, teoria asupra organizării sistematice a statului fiind unul din elementele esențiale prin care se evidențiază superioritatea raporturilor, a interrelațiilor dintre autoritățile publice, combătându-se, astfel, tezele tradiționale ale rigidei separații a puterilor. Este de menționat, însă, că în doctrina juridică din vechiul regim prin această metodă se urmărea, potrivit ideologiei oficiale, a se pune în evidență faptul că organizarea în forma sistematică a organelor statului nu este decât „expresia organizatorică a unicității puterii de stat, deci o formă a acestei unicități, ceea ce nu exclude și posibilitatea altor forme, același conținut putând avea forme diferite, cum este, spre pildă, aceea statornicită prin organizarea burgheză de stat, în care deși organele statului nu sunt constituite într-un sistem unic și unitar, având în vârf organul suprem sub conducerea și controlul căruia își desfășoară activitatea toate celelalte organe ale statului, unicitatea puterii de stat, a puterii de stat a burgheziei, este o realitate sensibilă în toată activitatea de stat".[2)]

[1)] A se vedea, cu titlu de exemplu pentru doctrina actuală, *A. de Laubadére*, Traité élémentaire de droit administratif, vol. II, L.G.D.J., Paris, 1970, Livre premier, p. 53-187, precum și ediția a XIV-a a lucrării, adusă la zi de J.C.Venezia și Y.Gaudemet citată, din 1996, p. 57-301. În tratatul lui G. Vedel, organizării administrative îi este consacrată partea a patra intitulată „Les structures administratives", peste 200 de pagini din 1200, grupate pe următoarele capitole: 1. Datele istorice, tehnice și juridice ale organizării administrative (deci o teorie generală), 2. Administrația de stat, 3. Colectivitățile locale, 4. Stabilimentele publice, 5. Întreprinderile publice, 6. Persoanele private și acțiunea administrativă (ar fi vorba despre „stabilimentele de utilitate publică", în terminologia consacrată la noi în perioada interbelică) (*G. Vedel, P. Delvolvé*, Droit administratif, Presses Universitaires de France, 10éme éd., Paris, 1988, p. 841-1057, respectiv ed. a XII-a, din 1992, vol. II, p. 389-677). Lucrarea, deși operează cu noțiunea „Structurile administrative", specifică științei administrației, este o foarte riguroasă cercetare de drept administrativ. În cursul prof. Jean Rivero întâlnim cam aceleași probleme mari ca la Vedel, grupate în partea a doua intitulată, potrivit tradiției, „Organizarea administrativă", dar care ocupă în economia lucrării o pondere mult mai mare decât la Vedel (cam 40%), iar cursul special al prof. Jean-Marie Becet cuprinde: Introducere (conceptul de administrație, sursele constituționale, administrația și cetățeanul); Titlul I. Marile principii de organizare administrativă; Titlul II. Administrația de stat; Titlul III. Administrația locală; Titlul IV. Instituțiile administrative funcționale; lucrarea îmbină, însă, investigația juridică cu una gen știința administrației. René Chapus se oprește asupra organizării administrative în primul volum al tratatului, dar într-un procent mai ponderat față de Vedel (cam 22 %) (*René Chapus*, Droit administratif général, Tome 1, 12ème édition, Montchrestien, Paris, 1998, p. 149-933).

[2)] *M. Lepadatescu*, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974, p. 61-62.

406. Dacă prin „unicitatea puterii de stat" avem în vedere **unicitatea suveranității**, adică autoritatea politică exclusivă[1], atunci trebuie să admitem ca fiind pe deplin actuale tezele din doctrina anterioară, dar pe baza altor fundamente filozofice.

Așa după cum am avut ocazia să arătăm și în lucrarea de drept constituțional, chiar autorul citat stabilește concordanța dialectică dintre puterea de stat și organizarea de stat, operând cu categoriile filozofice pereche - conținut și formă, conținutul fiind puterea de stat în sens de suveranitate. „Organizarea de stat fiind formă, iar puterea de stat, conținut, este evident că organizarea de stat este modul de organizare a puterii de stat, modalitatea existenței și înfăptuirii puterii de stat"[2]. În acest registru logic, se afirmă că practica verifică pe deplin justețea tezelor teoretice potrivit cărora conținutul nu poate exista fără o formă de organizare; în consecință, trebuie admis că «formele» sunt cu atât mai ample și mai diversificate, cu cât nevoile vieții cresc pe măsura dezvoltării societății[3], considerându-se că organizarea de stat este formată din trei elemente: a) organele statului sau formele organizatorice prin care se realizează puterea de stat; b) modul de formare a organelor statului și c) principiile fundamentale de organizare și funcționare a organelor statului.[4]

407. În ceea ce ne privește, încă din 1983 ne-am detașat de tezele citate mai sus, spunând că nu putem să reducem conținutul organizării administrației de stat, deci al speciei, la elementele de conținut ale genului proxim (întregului). Arătam atunci, dintr-o perspectivă de strictă logică formală, că organizarea administrației de stat are propriile sale elemente, care conturează diferența specifică, iar dacă ne raportăm la «diviziunea muncii» în cadrul activității de stat, va trebui să admitem că o organizare de stat ca atare nu există, există o organizare a puterii de stat, o organizare a administrației de stat, o organizare a justiției și o organizare a procuraturii, cum era terminologia consacrată în doctrina vremii. Această formulă logico-metodologică ne-a îngăduit să susținem, mai departe, că modul de formare și, respectiv, principiile fundamentale de organizare și funcționare ale fiecărei categorii de organe (elemente), logic, nu pot fi absolut identice, de vreme ce ele se referă la „forme organizatorice diferite prin care se realizează puterea de stat".[5]

Astfel, nu am putut achiesa la teza dominantă în doctrina perioadei, după care tuturor organelor de stat li se aplicau aceleași principii, susținând, dimpotrivă, că fiecare organ, mai exact categorie de organe, în parte, are principiile sale fundamentale de organizare și funcționare, ceea ce nu exclude, ci presupune existența unor principii generale comune, care, evident, își au modalitățile lor specifice de aplicare în funcție de particularitățile organizării și activității unui organ sau ale altuia.[6]

---

[1] *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 11éme édition, Montchrestien, Paris, 1991, p. 64 și urm. (A se vedea pe larg asupra conceptului de suveranitate, respectiv a raporturilor dintre suveranitate, ca autoritate politică exclusivă, și puterea de stat: *I. Deleanu*, *Drept* constituțional și instituții politice. Teoria generală, București, 1991, p. 13-28; *A. Iorgovan*, Drept constituțional și instituții politice, op. cit., p. 134 și urm.)

[2] *M. Lepădătescu*, Sistemul organelor statului în Republica Socialistă România, Ed. Științifică, București, 1966, p. 70

[3] Idem.

[4] Ibidem, p. 70-71

[5] *A. Iorgovan*, Drept administrativ și știința administrației - Organizarea administrației de stat, Universitatea din București, 1983, p. 15.

[6] Idem.

Demonstrația noastră de atunci pleacă, desigur, de la principiile pe care le fundamenta doctrina vremii (între care centralismul democratic și rolul conducător al partidului), matrice din care nimeni nu putea ieși, dar am încercat să fundamentăm ceva mai puternic, dincolo de aceste «principii generale», pentru administrația de stat, pregătind terenul pentru construcțiile din partea consacrată funcției publice, adică pentru ideea de profesie și cea de statut legal, dezvoltate în lucrarea apărută trei ani mai târziu.

408. În virtutea metodei structurale, în lucrarea din 1983 am avansat teza după care „cercetarea organizării administrației de stat, ca instituție juridică, presupune cercetarea structurii și a sistemului organelor administrației de stat, adică: a modului de constituire (a criteriilor care stau la baza acestei constituiri și procedura juridică propriu-zisă de constituire); a legăturilor dintre diferite organe ale administrației de stat în funcție de anumite criterii (pe verticală, pe orizontală); a regulilor care stau la baza ierarhizării organelor administrației de stat și așezării lor în sistemul unic și unitar de organe ale statului; a organizării și funcționării fiecărei categorii de organe administrative în parte"[1]).

Nu vedem de ce aceste idei nu ar avea actualitate, trebuind, însă, față de noul sistem constituțional, să facem două precizări: a) nu toate organele administrației publice se subordonează față de Guvern, care „exercită conducerea generală a administrației publice", potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție, fiind și organe autonome și b) organele administrației locale alese realizează, ca principiu, autonomia locală, deci sunt ale administrației publice locale, ele (sau unele din ele) putând avea și atribuții pentru a realiza administrația statului.

409. Tocmai de aceea, în literatura occidentală noțiunea de administrație de stat este folosită pentru a evoca administrația ce ține de Guvern sau de șeful de stat, iar primarii, consiliile locale etc. sunt evocate prin sintagma **administrație locală**, ceea ce face să nu se mai poată vorbi despre un «sistem unic și unitar», axat pe ideea subordonării, ci despre un sistem al organizării administrației publice, care, pe lângă raporturile de subordonare între elementele componente, presupune și raporturi de cooperare, precum și controlul de legalitate, exercitat de Guvern, fie direct, fie prin autorități ce-i sunt subordonate. Cum s-a arătat și în prima parte a lucrării, strict științific, despre un «sistem» al organizării administrației, care presupune un organ suprem, față de care, direct sau indirect, se subordonează restul, se poate vorbi numai în cazul administrației guvernamentale.

410. În fine, a treia orientare este cea a științei administrației, care abordează cercetarea problemelor organizării administrației de stat, în general, într-o viziune eliberată de „exigențele rigurozității terminologice a științei dreptului". Discuțiile care deja au fost înfățișate cu privire la obiectul științei administrației, la natura și metodologia sa de cercetare sunt, în cea mai mare parte, determinate tocmai de modul în care, de-a lungul timpului, teoreticienii au formulat unele teze asupra organizării administrației publice. Cum s-a văzut, în lume există, de multă vreme, numeroase curente, școli, orientate cu precădere pe aspectele organizării administrației, în sensul larg al termenului, înțelegând aici și organizarea muncii funcționarilor (O.M.). Unii autori merg până acolo încât susțin că problemele teoretice referitoare la: „Organizare și

[1]) *A. Iorgovan*, op. cit. (1983), p. 15.

Metode în administrația de stat" (prescurtat O.M.) au dobândit un statut de independență față de știința administrației, definind o disciplină științifică de sine stătătoare[1].

411. Vastitatea materialului bibliografic, pe de o parte, și identitatea terminologică cu știința dreptului administrativ, pe de altă parte, fac ca abordarea problemelor organizării administrației publice, exclusiv din perspectiva științei dreptului, sau, după caz, a științei administrației să fie foarte dificil de realizat, dar nu imposibilă.

Rămâne de discutat dacă, didactic, soluția departajării categorice, a cercetării gen «știința dreptului» de cercetarea gen «știința administrației» este recomandabilă, existând atâtea lucrări în care demersul strict tehnic-juridic este întregit de considerații de știința administrației și invers.

Însușirea informațiilor strict juridice de către studenți este, credem, facilitată de prezentarea, în lucrarea noastră, fie și în notele de subsol, a unor informații cu caracter istoric, sociologic, psihologic, politic, geografic, a unor informații din lucrări literare sau chiar din presa scrisă, inepuizabil izvor de documentare administrativă, fiind aici nu numai o metodă de cercetare, dar și o profesiune de credință. Poate că acest mod de concepție a tratatului face lucrarea, la o materie aridă prin definiție, mai «acceptabilă» pentru studenți.

412. Nu vedem redresarea morală a țării fără redresarea morală a guvernării și a administrației, iar acestea din urma nu sunt posibile fără elite profesionale și alese caractere. Ne străduim ca și prin această lucrare să oferim studenților și specialiștilor un material util pentru dobândirea unei profesii la «standardele europene», având convingerea că cei care vin spre facultățile de drept și de administrație, spre studiul „dreptului despre cetate", sunt tineri conștienți de rolul lor în procesul redresării noastre naționale. Această dimensiune educativ-didactică a lucrării noastre ne obligă și la unele considerații, mai ales în notele de subsol, cu accente critice față de realitățile guvernării și administrării țării, chiar dacă, ca om politic, am contribuit la «instalarea» unor guvernări post-decembriste.

§ 2. Noțiunea de organ al administrației publice

2.1. Punerea problemei în literatura românească interbelică

413. Se știe că în Constituția din 1923, ca și în Constituția din 1866, se operează, ca regulă, cu noțiunea de putere, dar în sens de autoritate, existând un titlu: „Despre puterile statului",[2] ceea ce a determinat și o anumită predilecție a autorilor pentru cuvântul «putere»,

---

[1] A se vedea, cu privire la această concepție, *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 45-58 și opiniile acolo citate. Această disciplină „cercetează și urmărește îmbunătățirea structurii și activității organelor administrației de stat conform tehnicilor moderne de investigare, în mod concomitent cu ajutorul funcției de organizare și a metodelor adecvate, propunând soluții concrete pentru asigurarea raționalizării și eficienței în unitățile studiate. Așadar, este vorba de o disciplină științifică ce folosește tehnici și metode într-un scop practic" (idem, p. 48).

[2] Astfel, în art. 33 din Constituția din 1923 se menționa: „Toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegațiune și după principiile și regulile așezate în Constituțiunea de față". Legiuitorul constituant din 1923 nu a fost consecvent, pentru a evoca structuri organizaționale, inclusiv una din clasicile „puteri", el a operat și cu alte expresii: autoritate, organ, instituție. De pildă, în art. 40 alin. (1) se preciza că „puterea judecătorească se exercită de organele ei" (subl. ns. A.I.); în art. 17 alin. (2) se reținea că autoritatea publică, pe baza unei legi, este în drept a se folosi, în scop de lucrări de

chiar atunci când aveau în vedere organe, adică autorități de stat sau, după caz, ale unităților administrativ-teritoriale. A fost, de fapt, și perioada de conturare a categoriilor clasice ale dreptului administrativ, delimitându-se aceste categorii de cele ale dreptului civil, care aveau denumiri asemănătoare, de exemplu mandat public, tutelă administrativă, contract administrativ etc. În acest context de preocupări doctrinare, dar și legislative, s-a impus conceptul de *persoană morală de drept public* sau de *persoană politico-teritorială*, care venea în dezvoltarea discuțiilor mai vechi cu privire la personalitatea statului[1]. „Statul, județul, comuna și stabilimentele publice sunt persoane morale de drept public, în sensul că ele sunt destinate să facă administrațiune publică, activitatea lor, făcută pentru și în interesul colectivității, este reglementată de dreptul public".[2]

414. În sistemul juridic modern din România, după apariția Codului civil, în 1866, jurisprudența a adoptat teoria ficțiunii persoanelor juridice, conform căreia persoanele juridice

---

interes obștesc, de subsolul oricărei proprietăți imobiliare; în art. 107 găsim expresia „autorități speciale de orice fel", iar în art. 108 pe cea de instituție („Instituțiunile județene și comunale sunt regulate de legi").

Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 au excelat prin folosirea noțiunii de organ (organ de stat, organul administrației, organele judecătorești etc.), deși au fost folosite și alte expresii ca: organizație economică, întreprindere, instituție (de exemplu art. 77 pct. 6 din Constituția din 1965).

Constituția din 1991, în redactarea inițială, excela prin utilizarea sintagmei „autoritate publică", care are, însă, mai multe accepțiuni, dar erau prezente și alte expresii: serviciu public [art. 31 alin. (5)]; instituție [art. 32 alin. (5)]; instituție publică [art. 135 alin. (5)]; instituțiile republicii [art. 151 alin. (1)]; regie autonomă [art. 135 alin. (5)]; organ [art. 110 alin. (1), art. 115 alin. (2)].

Filozofia și terminologia Constituției nu s-a schimbat în urma revizuirii din 2003, chiar dacă în art. 1 s-a reglementat expres principiul separației puterilor: „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale" [(alin. (4)]. Acest text nu a condus și la o schimbare de terminologie, Titlul III a rămas tot „Autoritățile publice" și nu a devenit „Puterile publice" sau „Puterile statului". Precizăm, însă, că în versiunea republicată, urmare a revizuirii, în alin. (5) al art. 32 se folosește noțiunea de „unități" în locul celei de „instituții"; alin. (5) al art. 135 a devenit alin. (4) al art. 136, art. 110 alin. (2) a devenit art. 111 alin. (1), art. 115 alin. (2) a devenit art. 116 alin. (2), iar art. 151 alin. (1) a devenit art. 155 alin. (2), înlocuindu-se sintagma „instituțiile republicii" cu sintagma „instituțiile prevăzute de Constituție".

[1] Edificatoare este aprecierea lui P. Negulescu: „Prin urmare, statul este o persoană politică și întrucât acest drept de a comanda se exercită asupra populațiunei în limitele teritoriului, el este o persoană morală politico-teritorială" (Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 82).

[2] *P. Negulescu*, op. cit., p. 83. Autorul face o analiză a principalelor teorii cu privire la fundamentul persoanei morale, fiind prezentate, pe rând: teoria ficțiunii (Savigny); teoria realității (Besseler, Zitelmann, Glerke); teoria realității social-juridice (Hauriou, Jellinek, Matei Cantacuzino); teoriile moniste (Planiol, Berthélémy); teoriile dualiste (op. cit., p. 84-94). A se vedea asupra acestor teorii și *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 96-104, discuțiile fiind preluate și în literatura postbelică (*Gh. Beleiu*, Drept civil. Persoanele, Universitatea din București, 1982, p. 414 și urm.).

A se vedea, pentru literatura juridică occidentală recentă asupra persoanei morale de drept public: *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, Traité de droit administratif, Tome I, 14ème édition, 1996, p. 269 și urm.; *R. Chapus*, Droit administratif général, Tome I, 12ème édition, 1998, p. 151 și urm.; *G. Vedel, Pierre Devolvé*, Droit administratif, Tome 2, 12ème édition, 1992, p. 389 și urm.

A se vedea, pentru o discuție în literatura juridică românească pe această temă, avându-se ca punct de pornire noua lege a administrației publice locale (Legea nr. 215/2001), studiul nostru în Revista Dreptul, nr. 9/2001, intitulat Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale.

(morale) nu pot fiinţa decât printr-un act de **putere publică**, dat de către stat, şi anume prin lege. Constituţia din 1923 a stabilit principiul după care „Dreptul de liberă asociaţiune nu implică în sine dreptul de a crea persoane juridice" (art. 29), iar Legea pentru persoanele juridice (asociaţiuni şi fondaţiuni) din 6 februarie 1924[1)] preciza chiar în primul articol: „Persoanele juridice de drept public se creează numai prin lege".[2)]

415. În concluzie, pe lângă stat, judeţ sau comună, mai existau şi alte persoane morale de drept public, care se înfiinţau prin lege, între care ponderea cea mai importantă o formau aşa-numitele **stabilimente publice**, adică, într-o formulare actualizată, instituţiile publice care prestau un serviciu public[3)]. Persoanele morale de drept public, inclusiv stabilimentele publice, aveau dreptul de a folosi puterea publică, litigiile acestora cu particularii erau litigii de drept public, de competenţa instanţelor de contencios administrativ.

Literatura din perioada la care ne referim mai opera şi cu noţiunea de stabilimente de utilitate publică, pentru a evoca, însă, o persoană morală de drept privat, ce urmărea un scop general.[4)]

2.2. Punerea problemei în literatura românească postbelică

416. De la început se impune a preciza că între specialiştii de drept administrativ care au scris între 1948 şi 1989 nu s-a ajuns la o concepţie unitară asupra noţiunii de organ al administraţiei de stat. Acest lucru este explicabil, într-un fel, dacă avem în vedere varietatea de opinii existente cu privire la conţinutul şi sfera noţiunii de administraţie de stat însăşi. Pe

---

[1)] Legea, codificată nr. 21/1924, a fost publicată în M. Of., nr. 27 din 6 febroarie1924 şi a fost în vigoare până la abrogarea ei expresă prin Ordonanţa cu privire la asociaţii şi fundaţii nr. 26/2000, publicată în M. Of., nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

[2)] În sinteză, reţinem că persoanele juridice, potrivit reglementărilor din perioada interbelică, erau publice şi private, iar cele private se împărţeau în două mari categorii: a) persoane juridice cu scop lucrativ, organizate şi reglementate de Codul comercial şi alte legi speciale şi b) persoane juridice cu scop nelucrativ, care erau reglementate de Legea nr. 21/1924. Conform acestei legi, persoanele juridice, asociaţiile şi fundaţiile cu scop nelucrativ dobândeau personalitate juridică în baza unei decizii a tribunalului civil, în circumscripţia în care s-au constituit. În redactarea iniţială a legii, această decizie trebuia dată în şedinţă publică după ce ministerul public punea concluziile şi după ce se lua avizul ministerului de interne şi al ministerului în resortul căruia cădea scopul urmărit de persoana juridică ce se înfiinţa; era vorba de un aviz consultativ. (*E.D. Tarangul*, p. 105 şi practica acolo citată, nota nr. 1)

[3)] Erau considerate stabilimente publice naţionale: universităţile, academiile, Camerele de comerţ, Camerele de agricultură, Camerele de meserii, Casa asigurărilor sociale, CEC-ul, toate regiile publice comerciale de stat, Casa autonomă a Monopolurilor, Regia autonomă CFR, Regia autonomă PTT, precum şi alte regii autonome (de exemplu, Regia Monitorul Oficial şi Imprimeriile statului), teatrele naţionale din Bucureşti, Iaşi, Craiova, Cluj, Cernăuţi, Opera română din Bucureşti şi Cluj, Uniunea avocaţilor şi Corpul avocaţilor din fiecare barou etc. (*P. Negulescu*, p. 172-176.)

[4)] De regulă, în literatură se susţinea că persoanele juridice de drept privat cu scop nelucrativ se pot împărţi în stabilimente de utilitate publică (care urmăresc un scop de interes general) şi persoane care nu urmăresc un scop de interes general. Intrau în sfera stabilimentelor de utilitate publică: eforiile, anumite institute (de exemplu, Institutul de Ştiinţe Administrative al României, Institutul Social Român), societăţi ştiinţifice (de exemplu, Societatea de Geografie), precum şi diferite fundaţii. Totuşi, cu privire la natura juridică a stabilimentelor de utilitate publică, opiniile erau împărţite, într-o opinie majoritară acestea erau considerate persoane morale private, iar într-o opinie minoritară erau considerate persoane morale de drept administrativ, opinie susţinută de Berthélémy, la francezi, iar la noi de A. Teodorescu şi J. Vermeulen (*P. Negulescu*, p. 181 şi nota de subsol).

de altă parte, existau opinii diferite, în special între specialiștii de drept constituțional și cei de teoria generală a statului, privitoare la noțiunea de organ al statului, în general. Dacă avem în vedere și poziția autorilor de drept civil, în sensul larg al termenului, care uneori era în concordanță cu cea a autorilor de drept administrativ, alteori nu, în privința sferei noțiunii de organ al administrației de stat vom avea, credem, o imagine fidelă a travaliului teoretic din acei ani când, oficial, se promovau tot felul de «inovații», mergându-se până la aberanta teză a dispariției statului. Cum să definești organul administrației de stat, când statul însuși, într-un viitor, trebuia să dispară? La modă deveniseră discuțiile cu privire la natura juridică a întreprinderilor, a instituțiilor, a arbitrajului de stat și apoi a organelor cu dublă natură, de partid și de stat etc., de unde și dificultatea denumirii capitolului introductiv din partea cursurilor destinată organizării administrației; un autor intitulează acest capitol „Teoria generală a organului administrativ",[1] pe când alții: „Teoria generală a organizării administrației de stat", formulă la care ne-am raliat în lucrarea din 1983.[2]

417. Dincolo de nuanțări, autorii de drept administrativ au reținut că pentru definirea noțiunii de organ al administrației de stat, ca de altfel a noțiunii de organ de stat, nu avea relevanță calitatea de persoană juridică ori „funcționarea pe baza principiilor autogestiunii economico-financiare", cum se pretindea, mai ales de autorii de drept civil. Uneori, legislația venea cu exemple de organe ale administrației ministeriale, care, în ansamblul lor, erau «proiectate» să funcționeze pe baza celebrului principiu socialist al autogestiunii economico-financiare. De pildă, art. 3 din fostul Decret nr. 420/1982[3] preciza că Departamentul pentru Contractarea, Achiziționarea și Păstrarea Produselor Agricole „se organizează și funcționează pe baza autoconducerii și autogestiunii economico-financiare, cu personalitate juridică, în conformitate cu normele legale cu privire la organizarea și conducerea ministerelor și celorlalte organe centrale de stat".

418. Asemenea «inovații» veneau să confirme unele teorii și să infirme altele. Concret, se confirma una din tezele civiliste, îndeosebi ale adepților dreptului economic, ceea ce avea ca efect includerea, de exemplu, a Departamentului evocat mai sus exclusiv în categoria „organizațiilor economice", deci materia forma obiectul „Dreptului economic". În caz contrar, s-ar fi nesocotit „tocmai principiul fundamental ce a fost pus la temelia organizării unităților economice: autogestiunea economico-financiara", întrucât prin acest principiu, cum se susținea în doctrina vremii, „s-a făcut o cotitură radicală: organele economice sunt călăuzite, astfel, de un principiu total deosebit de cel al organelor administrației de stat, pentru care problema rentabilității nu se pune în aceiași termeni"[4]. Ne-am întrebat, atunci, cum se conciliau asemenea concluzii foarte tranșante ale adepților „Dreptului economic" cu dispozițiile art. 1 din Decretul mai sus citat, după care „Departamentul pentru Contractarea, Achiziționarea și Păstrarea Produselor Agricole se înființa ca organ central al administrației de stat, în subordinea Consiliului de Miniștri, având ca sarcină (...)". Alături de alți autori de drept administrativ,

---

[1] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 88 și urm.

[2] *A. Iorgovan*, Drept administrativ și știința administrației, op. cit., 1983, p. 9-70.

[3] Decretul a fost publicat în B. Of. nr. 103/1982.

[4] *V.D. Zlătescu*, Unitatea economică de stat și personalitatea juridică, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1979, p. 41-42.

ne-am exprimat rezerve față de tezele specialiștilor în dreptul economic: „Să susținem, în pofida unor atari calificări exprese ale legii, că nu este vorba de un organ al administrației de stat, ci de un organ de stat cu o natură specifică, definit prin organizarea sa, la fel ca toate unitățile economice de stat, potrivit principiilor autogestiunii economico-financiare", cum ar rezulta din teza lui Victor Dan Zlătescu, înseamnă, ca să folosim propria sa formulare, „a argumenta împotriva literei însești a legii, a nesocoti întreaga concepție a acesteia".[1)]

419. Se conturase, astfel, un concept de drept civil (de drept economic) unitatea economică de stat care, însă, evoca și realități de drept public. Se impune a sublinia că autorul de drept privat, citat, nu a avut în vedere și structuri ale administrației ministeriale, ci numai structurile subordonate administrației ministeriale, cele pe care generic le denumea unități economice de stat.

De principiu, autorii de drept public au admis teza după care calitatea de organizație economică nu trebuie opusă calității de organ al administrației de stat, în cazul uneia și aceleiași structuri organizatorice și potrivit unora și acelorași norme juridice. De aici nu trebuie să se înțeleagă că cele două calități erau privite într-un raport de interdependență de către toți autorii de drept public, unii atrăgeau atenția că nu orice organizație economică avea și calitatea de organ al administrației de stat și, invers, nu orice organ al administrației de stat era și organizație economică. Teza majoritară a autorilor de drept public era, însă, în sensul că orice organizație (unitate) economică de stat era și organ al administrației de stat.

420. Se aprecia că elementul hotărâtor în calificarea unei «structuri organizatorice» ca organ al administrației de stat îl reprezenta existența calității de subiect de drept administrativ, interesa să se știe cine poate avea calitatea de subiect activ în raporturile de drept administrativ, „deoarece în aceste raporturi juridice totdeauna subiectul activ trebuie să fie un organ al administrației de stat",[2)] calitate de care, în baza fostei Legi nr. 1/1967, era legată și aplicarea regimului juridic administrativ.

2.3. Orientări ale doctrinei occidentale contemporane

421. Literatura occidentală postbelică a continuat tezele din perioada interbelică, dezvoltând aspectele de interferență dintre public și privat în ceea ce privește administrația publică, o contribuție deosebită aducându-și Hans Kelsen, prin celebra sa Teorie pură a

---

[1)] *A. Iorgovan*, Drept administrativ, op. cit., (1983), p. 18.

[2)] *Al. Negoiță*, op. cit., p. 101. Vezi, cu privire la noțiunea de organ administrativ în literatura trecută, *A. Iorgovan*, op. cit., p. 19-25, unde sunt analizate, în paralel, cele trei cursuri universitare; *R. Ionescu*, op. cit., p. 108-110; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 88-90; *Al. Negoiță*, op. cit., p. 107-108, precum și opiniile exprimate de: *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959, p. 18 și urm.; *I. Vântu, M. Anghene, M. Straoanu*, Organele administrației de stat în Republica Socialistă România, Ed. Academiei, București, 1971, p. 43 și urm. În urma acestor clarificări teoretice, față de stadiul legislației în vigoare, în 1983, în lucrarea citată am formulat următoarea definiție: organele administrației de stat „sunt acele organe ale statului care, acționând din oficiu, înfăptuiesc administrația de stat, ca fapt administrativ politico-statal, în limitele competenței special determinate de lege și în baza unei structurări pe ierarhii, subordonate, direct sau indirect, organelor puterii de stat" (p. 25). Dacă înlocuim expresia „subordonate" cu expresia „controlate", iar expresia „organelor puterii de stat" o înlocuim cu formularea „Parlamentului", obținem o definiție compatibilă cu noua Constituție.

dreptului.[1] Din perspectiva problemei care ne preocupă aici, reținem că autorii occidentali, inclusiv cei francezi, mai ales după 1958, nu au mai fost foarte riguroși în ceea ce privește noțiunile. Clasicele puteri și, în particular, puterea executivă ori numai dimensiunea administrativă a acesteia, sunt evocate, cu lejeritate, prin noțiuni ca: organisme, organ, instituții, structuri, servicii publice, stabilimente publice, întreprinderi publice etc.[2]

422. Majoritatea autorilor francezi trec la analiza instituțiilor, organelor sau structurilor administrative fără prea multe discuții asupra conceptelor și fundamentelor generale, se mulțumesc să le califice doar **persoane publice**,[3] unii însă reiau discuția cu privire la

---

[1] H. Kelsen a insistat asupra delimitării activității structurilor administrației publice de activitatea structurilor private, chiar dacă au același obiect, spunând, cum am arătat și în cursul de Drept constituțional, că statul poate să construiască și să exploateze căi ferate, să edifice școli și spitale etc., ceea ce reprezintă administrație de stat și nu o activitate privată (*H. Kelsen,* Théorie pure de droit, traduit par C. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, p. 349). De aici, o consecință imediată în ceea ce privește delimitarea sferei funcționarilor publici: un profesor dintr-o școală organizată de stat are calitatea de funcționar public, pe când un profesor dintr-un liceu privat nu are o atare calitate. (Vezi pentru alte semnificații ale teoriei lui Kelsen, *J.M. Becet,* op. cit., p. 3 și urm.)

[2] De exemplu, André de Laubadére prefera să folosească ca titlu „Marile servicii publice administrative", deși în lucrare apar capitole cu denumiri ca „Instituțiile centrale ale administrației specializate", „Instituțiile teritoriale ale administrației specializate", precum și expresii de genul: administrația centrală, departamentele ministeriale, organizarea ministerială, structuri interne etc. (*A. de Laubadére*, Traité de Droit administratif, vol. III, 3éme édition, L.G.D.J., 1978, p. 18-19). G. Vedel, deși intitulează partea a patra Structurile administrative, începe tratarea materiei, cum s-a arătat deja, cu un capitol în denumirea căruia reține sintagma „organizarea administrativă", ca apoi să utilizeze toate denumirile posibile, inclusiv cele de stabiliment și întreprindere publică. Este de menționat că autorul tratează tot ca o problemă a organizării administrative, și deci ca o categorie de „structuri administrative", și persoanele private care sunt învestite cu acțiuni administrative, spunând că „actele unilaterale ale acestora, emise în executarea misiunilor specifice serviciului public au caracter administrativ, și sub acest titlu justifică controlul judecătorului pentru exces de putere" (*G. Vedel, P. Delvolvé, op. cit.*, p. 1036). Charles Debbasch își intitulează o lucrare Instituții și drept administrativ (Institutions et droit administratif), dar imediat face precizarea că este vorba numai de volumul I consacrat „Structurilor administrative" (Les structures administratives), ca apoi să vorbească: despre administrație ca organ de informare, ca organ de previziune, ca organ de preparare, ca organ de execuție; despre puterea administrativă; despre organizarea ministerială, despre organizarea administrației locale; despre servicii sau despre „organele comunale" etc. (Ch. Debbasch, Institutions et droit administratif, Tome 1, Les structures administratives, P.U.F., 4éme édition corrigée, 1991, p. 21, 31-34, 100, 142, 161, 203 și urm.). Formulările cele mai apropiate de cele ale literaturii românești din perioada 1948-1989 le găsim, însă, în cursul lui Jean Rivero, care vorbește despre Organele centrale ale administrației de stat, iar în cadrul acestora despre Organele supreme ale administrației de stat (Președintele Republicii și Primul-ministru), apoi despre ministere ori despre organisme consultative (*J. Rivero*, Droit administratif, 5éme édition, Dalloz, 1971, p. 313-315, 322).

[3] De pildă, prof. André de Laubadére se mulțumește să spună că analiza elementelor constitutive organizării administrative (administrația centrală și administrația locală) se realizează „prin tehnica *personalității morale*", referindu-se într-un singur paragraf (§ 69) de o pagină (din 213 pagini consacrate organizării administrative) la noțiunea de persoană morală administrativă (*A. de Laubadére*, Traité de Droit administratif, vol. I, 6éme édition, L.G.D.J., Paris, 1973, p. 55-56; *Michoud*, La théorie de la personnalité morale et son application en droit français, 3éme édition, 1932, *L. Constons*, Le dualisme de la notion de personne morale administrative en France, 1966). Pe fond, se reține că noțiunea de personalitate morală în procesul „amenajării structurilor administrative" cunoaște un dublu „câmp de aplicare", corespunzător distincției clasice: persoane administrative teritoriale sau colectivități teritoriale și persoane administrative speciale, colectivitățile teritoriale fiind circumscripțiile teritoriale dotate cu personalitate,

personalitatea morală, cum este cazul lui Georges Vedel. După teoria clasică, prof. Georges Vedel arată că persoanele morale de drept public se caracterizează prin deținerea prerogativelor de putere publică și prin supunerea lor sugestiilor corespunzătoare acestor prerogative, fiind categoric pentru menținerea cunoscutei triade: statul, colectivitățile locale și stabilimentele publice.[1)]

2.4. Noțiunea de organ al administrației publice în legislația românească actuală

423. Constituția României din 1991, în spiritul constituționalismului de la sfârșitul secolului XX, operează cu noțiunea de autoritate publică, prin care înțelege să evoce, în primul rând, organe de stat, iar, în al doilea rând, organe ale administrației locale, care administrație publică este realizată pe baza principiului autonomiei locale. Astfel, Titlul III, denumit „Autoritățile publice", debutează cu capitolul intitulat „Parlamentul", mai exact, cu Secțiunea consacrată „Organizării și funcționării", iar în primul articol se spune expres că „**Parlamentul** este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării"[2)].

---

adică, în Franța, departamentele și comunele, iar persoanele administrative speciale sunt reprezentate esențial de stabilimentele publice. Spre deosebire de G. Vedel, André de Laubadére identifica stabilimentul public cu serviciul public, mai exact cu „serviciul public dotat cu personalitate morală", dar atrage atenția asupra faptului că nu toate circumscripțiile administrative sunt dotate cu personalitate morală, cum este cazul arondismentelor și cantoanelor, pe de o parte, respectiv că nu toate organele administrative sunt dotate cu personalitate morală proprie, fiind cuprinse, însă, în mod necesar „în cadrul unei persoane administrative", pe de altă parte. Autorul atrage atenția, totodată, și asupra inovațiilor care au intervenit prin Ordonanța din 5 ianuarie 1959 în materia organizării locale, mai exact a constituirii sindicatelor comunale, care a făcut ca distincția dintre persoanele administrative teritoriale și persoanele administrative speciale să devină mai puțin clară. Legea inițială din 22 martie 1890 îngăduia comunelor limitrofe constituirea unui sindicat, în sens de stabiliment public, pe când Ordonanța din 1959 recunoaște comunelor dreptul de a crea sindicate cu vocație multiplă, îndepărtându-le de ideea de stabiliment public și apropiindu-le de ideea de persoană administrativă teritorială (vezi și § 322 din volumul citat, p. 181-182).

Se impune a preciza că optica înfățișată mai sus din tratatul lui Laubadére se regăsește și în edițiile publicate sub îngrijirea discipolilor săi (vezi cu titlu de exemplu vol. I din ediția a 14-a, citată, p. 53 și urm.).

[1)] *G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., p. 844. Autorul, în stilu-i nuanțat, caracteristic, respinge, mai întâi, teza (susținută, între alții, de Eisenmann) după care ar exista persoane morale de drept public care nu aparțin uneia din cele trei categorii, formând o categorie distinctă - organismele profesionale, dar admite existența unor probleme de frontieră: a) în cazul raporturilor dintre stabilimentele publice și stabilimentele de utilitate publică, când este foarte dificil de stabilit dacă un organism anume este sau nu „persoană publică" și b) în cazul aplicării unui regim mixt de drept public și de drept privat (idem, p. 895). Cât privește relația persoană publică - serviciu public, în aceeași notă de excesivă nuanțare, se arată că cele două noțiuni nu se determină reciproc, având, oricum, caractere diferite: noțiunea de persoană publică - un caracter formal (sau organic), pe când noțiunea de serviciu public - un caracter material (sau funcțional). Din această perspectivă sunt precizate următoarele aspecte: 1) în majoritatea cazurilor, o persoană publică este însărcinată cu unul sau mai multe servicii publice, dar sunt persoane publice care nu au asemenea sarcini: 2) cea mai mare parte a serviciilor publice sunt gerate de persoane publice, dar anumite servicii publice, prin ipoteză, sunt gerate de persoane private (de exemplu ordinele profesionale); 3) anumite servicii publice sunt conferite exclusiv unor persoane publice, stabilimente publice, special create în acest scop (de exemplu o universitate), pe când anumite servicii publice nu sunt personalizate, ele sunt atașate unei persoane publice cu o vocație multiplă (de exemplu, Ministerul de Interne) (idem).

Această concepție, fundamentată în lucrarea publicată ca un singur volum, se regăsește și în versiunea acesteia în două volume (vezi vol. 2 din ediția a 12-a, citată, p. 391-395).

[2)] Nu este cazul să comentăm aici, într-un curs de drept administrativ, dacă, calificarea Parlamentului, ca organ reprezentativ suprem, urmare a acceptării unui amendament propus de Mircea Ionescu-Quintus,

Desigur, noțiunea de autoritate publică sau pluralul - autoritățile publice - sunt utilizate și pentru a evoca agenții ori funcționarii publici, care intră în contact direct și nemijlocit cu cetățeanul, apărându-i sau, după caz, încălcându-i un drept fundamental, dar sensul principal al sintagmei «autoritate publică» este de organ public, deci colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administrația locală autonomă.

424. De altfel, identificarea noțiunii de **autoritate publică** cu noțiunea de **organ public** rezultă și din art. 111, în care se menționează că „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora". Rezultă, cât se poate de clar, că în optica legiuitorului constituant român din 1991 **Guvernul** este un organ al administrației publice și că orice organ al administrației publice are obligația de a prezenta informări Parlamentului, fiind supus controlului parlamentar.

Dacă ne raportăm la Cap. V „Administrația publică" al Titlului III al Constituției, observăm că unele organe ale administrației publice sunt prevăzute generic, altele sunt nominalizate în mod expres, dar cele opt articole reglementează structura administrativă externă, interrelațiile dintre administrația publică de stat și administrația locală, inclusiv tutela administrativă. Astfel, legiuitorul constituant face vorbire despre: ministere; autorități administrative autonome; alte organe de specialitate; consiliu local, primar, consiliu județean, prefect, servicii publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, fiind tot atâtea categorii principale de organe ale administrației publice.

425. Sfera organelor administrației publice nu se poate opri la cele de mai sus pentru simplul motiv că tocmai realizarea prerogativelor constituționale ale unora din acestea conduce la formarea de noi organe, fie sub formă de **instituție bugetară**, fie sub formă de regie ori societate comercială. Astfel, dezvoltând textele cu valoare de principiu ale Constituției, vechea Lege a administrației publice locale[1)], în art. 21 lit. h), stabilea atribuția consiliului local de a

---

este soluția cea mai înțeleaptă. Comisia de redactare a proiectului de Constituție a avut oscilații în această privință, tezele au fost redactate cu menținerea cuvântului „suprem" (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Vatra Românească, Târgu-Mureș, 1998, p. 782), ca proiectul de Constituție, mai exact art. 57 alin. (1), să fie redactat fără a se reține cuvântul „suprem" (idem, p. 814), cuvânt reintrodus urmare a acceptării, de către Adunarea Constituantă, a Amendamentului Quintus (vezi, pentru «istoria» acestui amendament și pentru explicații cu privire la poziția Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, și p. 503, 536 din lucrarea noastră mai sus citată).

[1)] Legea nr. 69/1991, publicată în M. Of., nr. 238/1991 (abrogată de Legea nr. 215/2001). Proiectul legii s-a discutat și votat în Parlament, concomitent cu proiectul Constituției; de altfel, proiectul legii a fost prezentat, în numele Guvernului, de către deputatul Ioan Leș, secretar general adjunct al Guvernului, care era și vicepreședintele Comisiei de redactare a proiectului de Constituție. Redactorii legii, ca și inițiatorul, au urmărit ca între cele două proiecte să existe o consonanță, ceea ce probabil a existat la un moment dat. În procesul dezbaterii parlamentare au intervenit mai multe amendamente, atât la proiectul Legii administrației locale, cât și la proiectul Constituției, ceea ce a condus, în final, la o îndepărtare a unor soluții din lege de litera și spiritul Constituției. Paradoxal la prima vedere, dar legea, care s-a dorit o dezvoltare a Constituției, a conținut dispoziții contrare Constituției, cum vom arăta într-un capitol ulterior. Este de știut, sub aspectul motivației, că unii și aceiași oameni, în aceeași săptamână, ca senatori și deputați, în una și aceeași problemă, s-au pronunțat într-un fel, iar ca membri în Adunarea Constituantă într-un alt fel. Îmi vine în

„înființa instituții și agenți economici de interes local", care se regăseau și la consiliul județean [art. 59 lit. m)]. În plus, consiliul local, de la început, a avut și dreptul de a înființa instituții de binefacere de interes local [art. 21 lit. t)]. Ambele atribuții sunt menținute în versiunea din 1996 a Legii administrației publice locale și preluate de Legea nr. 215/2001, legea în vigoare a administrației publice locale [art. 38 lit. i), respectiv art. 104 lit. f), h) și o)].

Introducerea, prin Legea de revizuire a Constituției, în 2003, a art. 1 alin.(4) referitor la separația și echilibrul puterilor, nu a schimbat și terminologia inițială a Constituției. Practic, noul text vine să confirme spiritul edificiului constituțional din 1991, ceea ce n-a reclamat și modificarea literei Constituției din 1991.

2.5. Definiția noțiunii de organ al administrației publice

426. Prin urmare, putem spune că organul administrației publice este o categorie de autoritate publică, anume categoria care, potrivit Constituției și legilor, este chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogative specifice puterii publice. În concepția noastră, orice organ al administrației publice este persoană morală de drept public, intrând în raporturi juridice de drept administrativ în nume propriu. Ne deosebim, din acest punct de vedere, de autorul francez citat; tocmai calificarea unei structuri a administrației publice ca organ ne conturează diferența dintre autoritate și aparat ori compartimente organizatorice interne. O facultate din cadrul universității, de exemplu, nu are personalitate juridică civilă, dar are personalitate administrativă; este, deci, organ al administrației publice, pe când o catedră din facultate este o structură organizatorică internă a facultății, adică a organului administrativ; catedra, evident, nu are personalitate de drept public.

427. În concluzie, definim **organul administrației publice** că fiind acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru executarea legii sau pentru prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului.

Față de dispozițiile Constituției, delimităm următoarea structură administrativă externă:

I. Administrația centrală :

a) organele supreme ale administrației publice - Președintele României și Guvernul

---

memorie explicația dată de un parlamentar, cam în sensul: „dacă în legea administrației locale putem să și greșim, în Constituție nu este admis, legea se poate schimba imediat, Constituția trebuie să rămână, cel puțin pentru o perioadă de timp". De pildă, în Adunarea Constituantă nu s-a acceptat amendamentul privind folosirea, în anumite localități, și a altei limbi decât limba română, dar în lege s-a introdus acest text (art. 54) etc. Aceste aspecte au fost corijate expres abia în 1996 prin Legea nr. 24 (publicată în M. Of., nr. 76/1996), Legea nr. 69/1991 fiind republicată, cu o nouă numerotare a articolelor, în M. Of., nr. 79/1996, iar peste 5 ani a fost abrogată prin art. 157 al Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală, publicată în M. Of., nr. 204/2001 și intrată în vigoare la 30 de zile de la publicare, cu precizarea că în 2003, prin Legea de revizuire a Constituției, dreptul cetățenilor aparținând unei minorități naționale de a folosi limba minorității respective, scris și oral, în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, a devenit text de Constituție, fiind vorba de alin. (2) al art. 120 (vezi pentru explicații, *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 252-254).

b) organele centrale de specialitate:
- ministere și alte organe subordonate Guvernului
- autoritățile autonome
c) instituții centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome (inclusiv cele organizate ca regii sau societăți naționale)
II. Administrația de stat din teritoriu:
a) Prefectul
b) serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale
III. Administrația locală:
a) consiliul local și primarul
b) consiliul județean

428. Convenim ca noțiunea de **administrație locală** și, deci, noțiunea de organ al administrației locale să fie folosită pentru a evoca numai autoritățile desemnate de jos în sus, prin votul popular, care realizează principiul autonomiei locale, în județe și comune (orașe, municipii). Preluând terminologia din doctrina franceză, vom evoca această administrație și prin expresiile persoane administrative teritoriale sau colectivități teritoriale, deși ele nu sunt, încă, consacrate de legislația noastră. În schimb, prin Legea nr. 24/1996 s-a introdus noțiunea de colectivitate locală, de unde și posibilitatea de a folosi noțiunea de organe ale colectivităților locale sau noțiunea de administrație a colectivităților locale.

Noua lege a administrației publice (Legea nr. 215/2001) nu numai că menține sintagma „colectivități locale", dar oferă și o definiție: „Prin colectivități locale se înțelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială" [art. 3 alin. (4)].

429. Pentru simplificarea limbajului, dar și pentru a marca deosebirile, **prefectul** va fi calificat **organ de tutelă** administrativă, iar serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale, cum este prevăzut în art. 123 alin. (2) din Constituție, le vom califica simplu servicii publice statale din teritoriu.

2.6. Părțile componente ale organului administrației publice

430. Pentru lămurirea cât mai completă a noțiunii de **«organ al administrației publice»**, cum arată și prof. Romulus Ionescu, sunt necesare și unele precizări cu privire la părțile sale constitutive, care sunt: a) lucrătorii care îl compun; b) competența sa și c) mijloacele materiale pe care le folosește[1]. După prof. Alexandru Negoiță, părțile componente ale organelor administrației de stat sunt: a) personalul organelor administrației de stat; b) mijloacele materiale și financiare; c) capacitatea juridică și competența,[2] iar prof. Ilie Iovănaș vorbește în cursul său despre „cadrele administrației de stat".[3]

---

[1] *R. Ionescu*, op. cit., p. 110 și urm.

[2] „Pentru a realiza administrația de stat ca activitate, este nevoie ca organele administrației de stat să dispună de un anumit personal, să fie înzestrate cu mijloace materiale și financiare care să poată fi folosite în scopurile arătate de lege și să aibă o anumită capacitate juridică și o competență care să le permită să acționeze în scopul pentru care au fost create" (*Al. Negoiță*, op. cit., 1981, p. 104).

[3] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 173.

431. Trecând peste aceste aspecte «de formă» și privind fondul concepției la care, în principiu, ne raliem, va trebui să remarcăm că acestea sunt părțile constitutive ale oricărui organ de stat,[1] mai mult, ale oricărui organ public. Într-adevăr, de vreme ce prin **organ de stat** înțelegem un colectiv organizat de oameni învestiți prin lege cu o anumită competență în realizarea puterii de stat, este lesne de înțeles că orice organ de stat, generic vorbind, presupune existența, în mod concret, nu numai a unor oameni, dar și a unor acte normative, care să stabilească sarcinile și atribuțiile acestui colectiv, în procesul complex de realizare a puterii publice, precum și a unor clădiri cu birouri, dulapuri, nelipsitul telefon iar, mai nou, calculatorul cu acces la internet, a mijloacelor financiare etc.

432. Cetățenii realizează, în viața de toate zilele, existența organelor de stat, a autorităților publice, în general, identificând clădirile în care acestea își au sediul, iar sfera competenței acestora o percep prin intermediul drepturilor și obligațiilor funcționarilor cu care intră în contact.

Prin urmare, la dreptul administrativ și știința administrației, la o primă vedere, s-ar pune problema de a studia particularitățile pe care le au aceste „părți constitutive ale organului public", care înfăptuiesc administrația publică.

433. Fără a nega și o atare concluzie, suntem de părere că problema cercetării științifice a părților constitutive ale organelor de stat, inclusiv ale organelor administrației publice este mai complexă, mai nuanțată. Astfel, fiecare din aceste părți constitutive „este reglementată" de anumite norme juridice, norme care, însă, nu aparțin aceleiași ramuri de drept, deși pentru unele din ele și cu referire expresă la o anumită categorie de organe de stat, paternitatea unei ramuri este incontestabilă (de exemplu, competența Parlamentului este exclusiv reglementată de dreptul constituțional). În consecință, cercetarea științifică a acestor părți componente se face, evident, din unghiuri de vedere diferite, la mai multe ramuri ale științei dreptului. Așa, de pildă, mijloacele materiale și financiare ale organelor statului, inclusiv ale organelor administrației de stat, sub aspectul regimului juridic sunt cercetate de către știința dreptului financiar, știința dreptului comercial și știința dreptului civil[2]. Regimul juridic al «personalului» unui organ de stat este studiat, de asemenea, la mai multe ramuri de drept și îndeosebi la dreptul muncii și dreptul administrativ, uneori și la dreptul constituțional (de exemplu statutul juridic al deputatului și senatorului, drepturi, îndatoriri, imunitatea parlamentară, răspunderea etc.).

Regimul juridic al competenței, în sensul de ansamblu de atribuții în realizarea puterii publice, este stabilit de dreptul constituțional, dreptul administrativ și de dreptul judiciar; în consecință, el este cercetat la știința dreptului constituțional, la știința dreptului administrativ și la disciplina ce a existat odată în planurile de învățământ ale facultăților de drept: „Organizarea instanțelor judecătorești și a procuraturii",[3] în formulările actuale „Dreptul judiciar".

434. Cât privește știința administrației, așa cum am înțeles noi obiectul său, trebuie să admitem că ea cercetează fiecare din părțile componente ale organelor de stat, evident, numai în măsura necesară evidențierii formelor de manifestare ale faptului administrativ statal.

---

[1] *R. Ionescu*, op. cit., p. 103 și opiniile citate acolo.

[2] *Al. Negoiță*, op. cit., p. 105.

[3] Vezi, de exemplu, *Al. Negoiță, I. Muraru,* Organizarea instanțelor judecătorești și a procuraturii, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1967.

Pe de altă parte, referindu-ne la competența organelor administrației publice, va trebui să constatăm că cercetarea ei interesează „lămurirea cât mai completă" nu numai a noțiunii de organ al administrației publice, ci și a noțiunii de organizare administrativă, motiv pentru care unul din paragrafele următoare trebuie să fie intitulat „Sarcinile, competența și capacitatea organelor administrative".[1] «Personalul organelor administrației publice», mai exact funcționarii administrației publice se vor analiza într-o parte specială, după cercetarea organizării administrative, cum se procedează, de altfel, în toate cele trei cursuri de drept administrativ mai sus citate[2].

§ 3. Sarcinile, competența și capacitatea organelor administrației publice

3.1. Privire generală asupra situației din doctrină

435. Tradițional, în cursurile de drept administrativ, la noi, s-au analizat numai două noțiuni, anume noțiunea de competență și noțiunea de capacitate a organelor administrative.[3] Noțiunea de sarcină a organelor administrației de stat a fost, în mod deosebit, analizată în lucrările de știința administrației, cu precizarea că s-a avut în vedere literatura franceză, unde se utilizează terminologia *les missions de l'administration*[4]. Oarecum convențional, această noțiune din limba franceză s-a tradus în limba română prin noțiunea **sarcini ale administrației** de stat[5].

---

[1] Nu facem decât sa reiterăm în prezentul tratat soluția metodologică la care ne-am oprit în cursul din 1983 (p. 56-69).

[2] Este de subliniat, însă, că unele lucrări de drept administrativ nu se opresc numai la „problematica" personalului, ci abordează aceste aspecte în contextul mai larg al teoriei funcției publice. Este motivul pentru care, în unele cursuri și tratate întâlnim subdiviziuni definite prin expresia „funcție publică" și nu „funcționar public", subdiviziuni plasate după partea consacrată organizării administrației publice (de exemplu vol. 2 al tratatului lui Laubadére sau al cursului lui R.Chapus). Alți autori se limitează la cercetarea răspunderii administrative publice și a agenților săi într-o temă generală intitulată „Regimul administrativ" (*G. Vedel, P. Delvolvé*, op. cit., ed. a 12-a, vol. 1, p. 538 și urm.).

Reținem că există și lucrări în care se face referire expresă atât la funcție, cât și la funcționar (E. Popa, Drept administrativ, Ed. Servo-Sat Arad, 2000, p. 41 și urm.).

[3] Se poate cita aici, dintre cursurile mai vechi, cursul prof. *R. Ionescu* (Drept administrativ, 1970), unde competența este analizată ca o parte constitutivă a unui organ de stat (p. 110-113), iar capacitatea juridică a organelor administrației de stat ca un aspect al calității organelor administrației de stat de subiecte în raporturile juridice (p. 115-116); dintre cursurile ulterioare, menționăm cursul de Drept administrativ și elemente ale științei administrației (1977), autor I. Iovănaș, unde capacitatea și competența organelor administrative sunt analizate împreună într-un paragraf al capitolului „Teoria generală a organului administrativ" (p. 120-126).

[4] A se vedea, cu titlu de exemplu: *R. Drago*, Les missions de l'administration, în Traité de science administrative, op. cit., p. 225 și urm.; *R. Drago*, Science administrative, Paris, 1980, p. 63 și urm.; *Ch. Debbasch*, Science administrative, Dalloz, 1972, Cap. I, Secțiunea II, parag. 28-36.

[5] După Dicționarul explicativ al limbii române (Ed. Academiei, București, 1975), misiune înseamnă și „sarcina de a face un anumit lucru" (p. 554). Într-o lucrare românească se arată că termenul de „misiunile administrației" ar ilustra, în lucrările franceze citate mai sus, ideea că ar exista „misiuni" proprii administrației de stat, distincte de acelea ale statului, or în realitate, precizează autorul român, nu este vorba de „misiuni" speciale care ar reveni administrației, deosebite de cele ce revin statului, ci sunt sarcini speciale prin care se realizează politica statului (*Al. Negoiță*, p. 86, nota nr. 1). În ceea ce ne privește, nu considerăm că aceasta

Privitor la noțiunea de sarcină a unui organ de stat, respectiv la delimitarea acestei noțiuni față de noțiunea de competență (atribuție), în literatura română postbelică, primele construcții teoretice se află într-o lucrare de drept constituțional,[1] care, deși a vizat organisme de stat ce țin de istorie acum, sub aspect teoretic față de problema la care ne referim, a fundamentat o teză ce a devenit constantă a dreptului nostru public.

436. Dincolo de deosebirile terminologice, constatăm că în literatura de specialitate sunt exprimate mai multe opinii cu privire la conținutul (trăsăturile) fiecărei noțiuni în parte, cât și cu privire la corelația dialectică dintre ele. Din considerente de spațiu, vom proceda la prezentarea unor opinii doar în măsura necesară argumentării punctului de vedere pe care încercăm să-l promovăm în prezenta lucrare plecând de la premisă că legătura dialectică dintre aceste noțiuni poate fi privită în sensul: sarcini → competență → capacitate.

3.2. Noțiunea de sarcini ale organelor administrative în doctrina anterioară Constituției din 1991

437. Noțiunea de sarcini ale organelor administrației de stat, ale administrației publice în general, fără a fi considerată o noțiune exclusiv de tehnică juridică[2], este strâns legată de preocupările științei dreptului care, la rândul lor, au la bază sensul și spiritul reglementărilor juridice. Astfel, chiar autorii monografiei citate au plecat de la împrejurarea că în lege (se avea în vedere fosta Lege nr. 6/1957) se utiliza atât termenul de sarcini, cât și cel de atribuțiuni, ceea ce a motivat explicarea din punct de vedere științific a noțiunii de sarcină, noțiune ce apărea, astfel, și ca o noțiune juridică.

---

ar fi o explicație pentru utilizarea în doctrina franceză a unei terminologii diferite de cea încetățenită în doctrina românească pentru a evoca una și aceeași noțiune științifică. Aprecierile lui Al. Negoiță se referă, de fapt, la o parte a doctrinei de știința administrației franceze, îndeosebi la opinia promovată de *R. Drago* în Tratatul de știința administrației; însuși R. Drago, în studiul respectiv, ca și în lucrarea din 1980, se referă și la alte accepțiuni ale sintagmei *„les missions de l'administration"*, așa încât credem că misiuni și sarcini au aceeași semnificație. De fapt, R. Drago precizează, în lucrarea din 1980, că „misiunile administrației privesc toate sarcinile pe care administrația le asigură sau trebuie să le asigure" (p. 63). Problemele terminologice care trebuie rezolvate în vederea studiului misiunilor administrației de stat nu sunt „misiune" - „sarcina", nici în limba (doctrina) franceză și nici în limba (doctrina) românească, ci cu totul altele; după R. Drago, trei termeni pot părea sinonimi: aceia de misiuni, competențe și funcții (*R. Drago,* Science administrative, 1980, p. 63), ceea ce se poate spune și cu privire la situația din literatura română de specialitate.

[1] *I. Vântu, M. Lepădătescu, I. Merlescu, M. Anghene*, Sfaturile populare - organe locale ale puterii de stat în R.P.R., Ed. Academiei, București, 1964, p. 91 și urm.

[2] R. Drago califică misiunile ca o noțiune a științei administrației care depinde de alte noțiuni fundamentale ale științei administrației, „ele (misiunile) depind mai întâi de structuri, căci este vorba de adaptarea permanentă a structurilor la misiuni, depind la fel și de niveluri, în sensul că trebuie să existe o relativă coerență între misiuni și niveluri și este aici în întregime problema desconcentrării și descentralizării" (Science administrative, p. 64), pe când noțiunea de competență o consideră „noțiune juridică" ce exprimă „cadrul juridic dat misiunilor administrației, cadru necesarmente abstract" (idem, p. 63).

În literatura noastră, Al. Negoiță a analizat, de asemenea, sarcinile administrației de stat în strânsă legătură cu structura administrației de stat: „Propunându-ne să cercetăm organizarea administrației de stat, este necesar să vedem mai întâi ce sarcini revin acesteia și cum se structurează ea în funcție de sarcinile pe care le are" (*Al. Negoiță*, op. cit., p. 80), deci ca pe o noțiune a științei administrației. De fapt, într-o lucrare mai veche, autorul sublinia, referindu-se la o categorie de sarcini ale administrației de stat (sarcinile de reprezentare), că are în vedere sensul sociologic și nu sensul juridic (*Al. Negoiță*, op. cit., Știința administrației, E.D.P., 1977, p. 59).

În această ordine de idei, se preciza că noțiunea de sarcini se referă la obiectivele pe care organele de stat trebuiau să le urmărească în conducerea activității economico-gospodărești, social-culturale și administrative pe plan local. În schimb, atunci când legea folosea termenul de atribuții, autorii au remarcat că legiuitorul a avut în vedere alte aspecte, anume precizarea drepturilor și obligațiilor cu care erau învestite organele locale pentru realizarea sarcinilor și „exercitarea puterii de stat".[1)]

438. Am fost de părere, în cursul din 1983, că această teză, care la data respectivă era îmbrățișată și de alți autori,[2)] deși elaborată numai pentru o subcategorie de organe de stat, poate constitui un punct de plecare pentru interpretarea noțiunilor de sarcini ale organelor statului, în general și de sarcini ale organelor administrației de stat, în particular. Cât privește sarcinile organelor administrației de stat, în literatura elaborată pe baza vechiului sistem constituțional se arată că ele nu pot fi puse pe același plan cu sarcinile fostelor organe ale puterii de stat, deoarece erau, cum se exprimau unii autori, dependente de sarcinile organelor puterii de stat, considerându-se acest lucru ca un efect firesc al faptului că organele

---

[1)] *I. Vântu, M. Lepădătescu, I. Merlescu, M. Anghene*, op. cit., p. 91

[2)] L-am avut în vedere pe I. Muraru, care, deși nu făcea o teorie asupra noțiunii de sarcini, analizase sarcinile consiliilor populare ca o problemă distinctă de (problema) competență. (*I. Muraru*, Drept constituțional, Tipografia Universității București, 1975, p. 17 și urm.; *I. Muraru*, Curs de drept constituțional socialist român, vol. II, Tipografia Universității București, 1978, p. 204-207; *I. Muraru*, Drept constituțional, Tipografia Universității București, 1987, p. 383-385). O dezvoltare mai amplă s-a dat acestei teze în lucrarea consacrată comentării fostei Legi nr. 57/1968, unde se arată că importanța teoretică și practică a distincției dintre sarcini și atribuții reiese din cel puțin trei puncte: a) sarcinile pot fi și stabilite prin «hotărârile de partid» și legi, ori alte acte juridice, în schimb atribuțiile nu pot fi stabilite decât prin legi sau alte acte normative; b) sarcinile pot și sunt stabilite nu numai pentru organele de stat, ci și pentru organizații obștești ori cetățeni, pe când atribuții care implică exercitarea puterii de stat nu pot avea decât organele de stat și, în mod excepțional, organizațiile obștești; c) aprecierea modului cum se exercită atribuțiile se face prin raportare «la sarcinile ce revin comisiilor populare din hotărârile organelor de partid și de stat» (*I. Iovănaș, A. Balogh, Rodica Narcisa Petrescu*, Organizarea și funcționarea organelor locale ale puterii și administrației de stat. Texte comentate, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1979, p. 43-44). Dincolo de unele formulări ce țin de limbajul specific epocii, autorii aveau dreptate când afirmau că fosta Lege nr. 57/1968 reflecta distincția dintre sarcini și atribuții, fără a o spune expres, în art. 1-10 se prevedeau sarcinile și răspunderile autorităților respective, iar în art. 16-17 erau enumerate drepturile și obligațiile acestora (idem, p. 43).

Cât privește teza de fond, fără a intra în comentarii prea largi, este cazul, totuși, să arătăm că încă în lucrarea din 1983 ne-am exprimat rezerve față de aceste construcții teoretice (*A. Iorgovan*, Drept administrativ și știința administrației, 1983, p. 53), iar în noile condiții legislative, construcțiile teoretice respective cu atât mai mult nu mai pot fi susținute în integralitate. Nu este, de exemplu, de conceput ca obiective pentru o activitate de stat, pentru structuri ale administrației publice, fie de stat, fie ale colectivităților teritoriale să fie stabilite prin acte exclusiv politice ale partidelor politice. Una este strategia de partid și programele, eventuale, de guvernare, prezentate în campania electorală, în dezbaterile publice, în publicațiile de partid etc. și alta este problema administrației concrete. Chiar dacă, în urma câștigării alegerilor locale sau a celor generale, un partid își extrage programul de administrare sau, după caz, de guvernare din propriul program politic, s-a trecut din sfera competiției pentru putere în sfera organizării și exercitării puterii, fiind în «spatele» programelor o hotărâre a consiliului local, respectiv un vot al Parlamentului (votul de învestitură). Mai departe, linia politică, devenită linia oficială a administrației locale sau, după caz, a guvernării țării trebuie să fie îmbrăcată «în haina juridică», deci consacrată legislativ, ca să putem vorbi de sarcini pentru autoritățile administrației publice, în sens juridic al termenului.

administrației de stat se subordonau față de organele puterii de stat. Totodată, se susținea teza după care sarcinile administrației de stat: „sunt subordonate puterii politice și scopul lor este realizarea acestei puteri, într-un mod specific"[1].

439. Față de noul sistem constituțional, nu mai vorbim de organe ale puterii de stat, această categorie a dispărut, dar vorbim de Parlament, de răspunderea politică exclusivă a Guvernului în fața Parlamentului, precum și despre controlul parlamentar asupra administrației publice, cum se arată în art. 111 al Constituției. Prin urmare, teza „dependenței sarcinilor administrației publice de sarcinile Parlamentului" poate fi susținută, sens în care se poate vorbi și despre subordonarea acestor sarcini «puterii politice», fără a înțelege că aceste concluzii pot fi generalizate.

Înțelegând prin sarcini ale administrației de stat acele îndatoriri ce revin administrației de stat în cadrul sistemului social și în cadrul sistemului politic din care face parte administrația de stat, autorul citat a formulat și teza după care sarcinile administrației constituie modalități de realizare a funcțiilor statului, teză și formulări care erau discutabile din mai multe puncte de vedere și atunci, cum am arătat la dată respectivă. În primul rând, nu era precizat sensul termenului de «îndatoriri» folosit de autor în definiție, el viza o accepțiune sociologică generală și nu o accepțiune juridică, altminteri s-ar fi pus semnul egalității între sarcini și atribuții. Atribuțiile sunt, prin natura lor, îndatoriri în sensul de drepturi și obligații legale. În al doilea rând, acceptarea acestei teze ar fi dus la concluzia greșită după care funcțiile statului nu ar fi fost altceva decât ansamblul modalităților lor de realizare, adică ansamblul sarcinilor organelor administrației de stat și ale celorlalte organe de stat, or era unanim acceptat de doctrina vremii că **funcțiile statului** nu se confundau cu activitatea concretă a acestuia, într-un domeniu sau altul, și nici cu sarcinile diferitelor sale categorii de organe (legislative, administrative, de înfăptuire a justiției etc.).[2]

3.3. Fundamentarea și definirea noțiunii de sarcini potrivit Constituției din 1991, revizuită în 2003

440. Revenind în actualitate, se pune problema de a ști dacă, potrivit noului sistem constituțional, care consacră principiul separației puterilor, adevărat, într-o variantă modernă, se mai poate vorbi despre anumite sarcini generale ale statului la a căror realizare să contribuie toate categoriile de autorități publice, inclusiv organele administrației publice. Răspunsul este pozitiv, fiind vorba de elementele ce definesc esența regimului politic consacrat de Constituție:

---

[1] *Al. Negoiță*, op. cit., p. 82. Într-o lucrare de referință pentru doctrina anterioară, prin funcții ale statului se înțelegea „direcțiile fundamentale ale activității statului, a organelor sale în ansamblul lor, a întregului său mecanism, îndreptate spre realizarea programului de construire a socialismului și comunismului" (*I. Ceterchi ș.a.*, Funcțiile statului socialist român, dinamică și perspective, Ed. Academiei, București, 1980, p. 191). Față de noua filozofie constituțională, dacă ar fi să identificăm funcțiile cardinale ale statului, nu ne putem opri decât la cele trei funcții consacrate de art. 1 alin. (3) din Constituție: funcția democratică, funcția de stat de drept, funcția de stat social, care au ca scop final afirmarea demnității omului.

[2] Vezi, pentru o imagine asupra acestei doctrine care, dincolo de patima ideologică obligatorie, susține, în fond, ideea specializării activității statale, după clasica trinitate: *I. Ceterchi ș.a.*, Funcțiile statului, Ed. Academiei, București, 1980, p. 19.

„România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate" [art. 1 alin. (3)].

Rezultă, deci, că orice activitate de stat, pentru a fi constituțională, trebuie să aibă ca obiectiv suprem aceste valori, nici o sarcină concretă a Parlamentului, Guvernului, a unui minister, a unei prefecturi sau a unei primării etc. nu poate justifica încălcarea demnității omului, blocarea liberei dezvoltări a personalității umane sau adoptarea de decizii părtinitoare, nedrepte la o judecată a oamenilor și, firește, în limitele rezonabilității.[1] Apoi, mai reținem că în art. 134 alin. (2) sunt prevăzute expres anumite sarcini ale statului în domeniul economic care, în mod firesc, se realizează, în principal, prin Guvern și prin celelalte autorități ale administrației publice: libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție; protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară; stimularea cercetării științifice naționale; exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic; crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții, aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.

Cât privește definiția noțiunii de «sarcini», în lucrarea din 1983 am fost de părere că în definiția noțiunii de sarcini ale organelor administrației de stat, ca, de altfel, a noțiunii de sarcini ale organelor statului, în general, nu trebuie reținut termenul de «îndatorire». Sarcinile, în opinia noastră, nu sunt altceva decât «necesități» sociale valorizate politico-normativ și care reclamă intervenția organelor de stat.

441. În consecință, apreciem că **sarcinile organelor administrative** reprezintă ansamblul necesităților sociale, obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice, fundamentând rațiunea de a fi a acestor organe.

Din această definiție rezultă, credem, că sarcinile organelor administrative sunt dependente de puterea politică și, în consecință, caracterul, semnificațiile și implicațiile acestora sunt diferite de la un regim politic la altul și chiar de la un stat la altul, cu toate că în lucrările de știința administrației se acreditează ideea unui catalog sau al unui model teoretic al sarcinilor (misiunilor) administrației „valabil pentru toate epocile și în interiorul tuturor regimurilor politice".[2]

Dependența sarcinilor administrației publice de puterea politică nu trebuie privită cu rigiditate atunci când teoretizăm noțiunea de sarcini ca un concept juridic. Așa după cum s-a arătat, o dată ce deziderateleprogramului electoral sau ale programului politic al unui

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 13.

[2] *R. Drago*, Science administrative, op. cit., p. 63

A se vedea și alte modalități de clasificare: *Ch. Debbasch*, op. cit., p. 32; *Al. Negoiță*, op. cit., p. 83-85, unde sunt propuse două mari categorii de sarcini ale administrației de stat: sarcini cu privire la conducere și organizare, legate de activitatea cu caracter de dispoziție și sarcini de prestație. Se impune a preciza că, în lucrările occidentale de știința administrației, termenul de funcție este înțeles în alt sens, și anume ca raport matematic între misiuni (sarcină) - noțiune provenită din știința administrației - și competență, noțiune provenită din drept (*R. Drago*, Science administrative, op. cit., p. 64).

partid politic, a unei coaliții de partide politice sunt votate de Parlament ca program de guvernare, se trece din sfera fenomenului exclusiv politic, ce are în centru relația partid politic – electorat, în sfera fenomenului politico-statal, axat pe ideea de autoritate publică. În sens juridic se poate vorbi despre sarcini ale autorităților publice numai în sfera politicului devenit putere oficială a statului sau, după caz, autoritate oficială a colectivității locale.

442. În alți termeni, în absența unui act juridic normativ (hotărâre sau lege a Parlamentului, hotărâre sau ordonanță a Guvernului, ordin sau instrucțiune a ministrului etc.), nu se pot, logic, fundamenta și apoi analiza sarcini pentru autoritățile administrației publice, care, evident, să aibă relevanță în organizarea și funcționarea acestor autorități. S-a precizat mai sus că, înainte de toate, sarcinile administrației publice le desprindem din Constituție, fiind vorba de sarcinile fundamentale ale statului, care devin și sarcini fundamentale ale administrației publice.

Nu mai puțin, Constituția reglementează și sarcinile celor doi șefi ai executivului, adevărat, prin reținerea cuvântului „rol". Astfel, art. 80 din Constituție este intitulat „Rolul Președintelui", iar art. 102 se referă la „Rolul și structura" Guvernului.

443. Este de la sine înțeles că nu fiecare organ al administrației de stat are de îndeplinit anumite sarcini; sarcinile generale ale statului în domeniul economic, prevăzute de art. 135 din Constituție, în ansamblul lor, se regăsesc doar la «organul suprem», care realizează conducerea generală a administrației publice, adică la Guvern. Nu trebuie uitat că Guvernul, potrivit programului politic acceptat de Parlament, „asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice", cum se precizează în art. 102 din Constituție. Celelalte organe ale administrației publice contribuie, prin competența materială specială ce le este stabilită de Constituție și legi, la îndeplinirea uneia sau mai multora din aceste sarcini, cum, de asemenea, contribuie și alte organe ale statului și, în primul rând, Parlamentul, prin legile adoptate.

Reținem, deci, că atribuțiile unui organ al administrației publice sunt tocmai mijloacele juridice de realizare a sarcinilor sale. Sarcinile reprezintă atât obiectul, cât și finalitatea îndeplinirii atribuțiilor (competenței).

3.4. Constante ale doctrinei cu privire la noțiunea de competență

444. Noțiunea de «competență», noțiune fundamentală pentru dreptul administrativ, este diferit analizată, atât în literatura mai veche, cât și în literatura mai recentă.[1)] Cu toate

---

[1)] A se vedea îndeosebi *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959 (cap. IV, secțiunea I); *I. Vântu, M. Lepădătescu, I. Merlescu, M. Anghene*, op. cit., p. 214 și urm.; *M. Anghene*, Competenta organelor administrației de stat în S.C.J., nr. 4/1965, p. 617-633; *R. Ionescu*, op. cit., p. 110 și urm.; *I. Vântu*, op. cit., p. 60 și urm.; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 120 și urm.; *Al. Negoiță*, op. cit., p. 24 și urm. Vezi, cu privire la literatura juridică interbelică, lucrările citate de *Al. Negoiță*, op. cit., p. 254 și nota nr. 1. Este de subliniat, însă, că, de regulă, noțiunea de competență era folosită, în această doctrină, pentru a desemna puterea sau aptitudinea unui tribunal de a judeca, cursurile de drept administrativ excelând prin capitole, paragrafe etc. consacrate „competenței jurisdicției administrative", situație valabilă și pentru doctrina franceză din aceeași perioadă. Așa, de pildă, părintele primului tratat riguros științific de drept administrativ, din Franța, H. Berthélemy, în tabelul alfabetic al materiilor, reține noțiunea de competență numai pentru a evoca materia contenciosului administrativ, deși în lucrare, la paginile respective, titlul este „Jurisdicția Consiliului de Stat" (*H. Berthélémy*, Traité élémentaire de droit administratif, 5ème édition, Librairie Nouvelles de Droit et de jurisprudence, Paris, 1908, p. 899, 972); în schimb, dezvoltă teoria

acestea, suntem de părere că la ora actuală există anumite elemente ale construcțiilor teoretice cu privire la această noțiune, ce pot fi reținute ca veritabile constante ale științei dreptului administrativ românesc:

1. Competența este un ansamblu de atribuții prevăzute de lege;

2. Competența este o obligație legală (caracterul obligatoriu), în sensul că atribuțiile care formează conținutul său sunt drepturi și obligații legale, deosebindu-se de simplele drepturi și obligații subiective. Exercitarea atribuțiilor nu este lăsată la latitudinea organelor administrației publice;

3. Competența unui organ concret al administrației publice este special determinată și ea poate fi de trei feluri: materială, teritorială și temporală;

4. Competența organelor administrative nu poate fi înțeleasă fără explicarea capacității lor juridice.

445. Există, însă, divergențe între autori cu privire la termenul prin care se evocă aceste elemente (constante), în raport cu noțiunea de competență. De pildă, competența materială *(rationae materiae)*, competența teritorială *(rationae loci)* și competența temporală *(rationae temporis)*, în opinia unor autori, sunt „feluri" ale competenței organelor administrative (R. Ionescu, I. Iovănaș), iar în concepția altui autor, sunt „elementele competenței organelor administrației de stat pe care le determină normele legale" (M. Anghene).

Adoptăm denumirea de «feluri» ale competenței și nu de «elemente», deoarece prin elemente s-ar putea înțelege ceea ce logica identifică a fi note (note dominante) ale conținutului unei noțiuni, or nu se poate spune că suntem în fața unei atare realități.

3.5. Teza tradițională cu privire la corelația competență - capacitate

446. Dar care sunt notele conținutului noțiunii de competență a organelor administrației de stat și ce definiție poate fi dată acesteia?

Răspunsul la această întrebare, oricât de diferit a fost dat în doctrina noastră, s-a axat, într-un fel sau altul, pe ideea corelației dintre competență și capacitate. Pot fi identificate două teze fundamentale. Astfel, capacitatea, într-un spirit tradițional, este definită, cu nuanțări

---

persoanelor morale administrative, vorbind despre specializarea acestora, precum și despre rațiunea de a fi a organelor administrative (p. 89) sau despre rolul unui organ administrativ sau altul (de exemplu p. 97), respectiv despre însărcinările șefului de stat (p. 99) și chiar despre atribuțiile administrative ale șefului de stat (p. 101). În virtutea acestei concepții, și Gavril Ursu, director al Revistei „Curierul Administrativ" din România, când explica termenul de competență se rezumă exclusiv la puterea de a judeca, „adică la aptitudinea unui tribunal sau a unei Curți de a judeca procesele aduse în fața lor" (*G. Ursu*, Dicționar enciclopedic administrativ, Tipografia „Cartea Românească", Cluj, 1936, p. 154).

Este, de fapt, perioada de căutări a terminologiei, de desprindere a dreptului administrativ de influențele dreptului civil, material și procesual, perioadă care și-a pus amprenta și asupra doctrinei postbelice, mai ales că în Estul Europei, oficial, se promovau alte valori politice. Dincolo de aceste meandre și de limitele ideologice, doctrina românească postbelică, citată mai sus, este foarte importantă pentru valorificarea acestei noțiuni, motiv pentru care «lupta» de opinii pe care am analizat-o în lucrarea din 1983 ne apare pe deplin actuală.

Cum, de asemenea, trebuie spus că în mod constant doctrina occidentală a făcut o teorie a competenței funcționarului sau agentului, adevărat, tot în contextul stabilirii limitelor competenței judecătorului administrativ (vezi, pentru literatura actuală, *G. Vedel, P. Delvolve*, op. cit., vol. 2, p. 303 și urm.).

diferite și uneori contradictorii, ca aptitudinea de a fi titular de drepturi și obligații în raporturile administrative, ca element determinant al competenței, însăși competența.[1)]

Nuanțările la care ne referim vizează sfera raporturilor (categoriilor de raporturi) juridice în care pot intra, în baza competenței (capacității), organele administrației de stat și, respectiv, sfera formelor prin care se poate concretiza „aptitudinea conferită de normele juridice".

447. Cât privește primul aspect, majoritatea autorilor sunt de părere, la care ne raliem, că normele juridice care stabilesc competența unui organ al administrației de stat fundamentează doar capacitatea acestora de a fi titulare în raporturile juridice administrative (de putere). Există și o opinie singulară, un autor crede că, în baza acestor norme, organele administrative dobândesc, *ipso jure*, capacitatea de a fi subiect în toate raporturile juridice la care le dă dreptul această competență, inclusiv raporturi de drept civil și de drept muncitoresc, nu numai acelea de drept administrativ.[2)]

Considerăm, pentru stadiul legislației de atunci, exagerat acest ultim punct de vedere, chiar dacă, oricât ar părea de paradoxal, el se poate justifica istoric, mai ales prin influența pe care a avut-o asupra evoluției concepțiilor civiliste viitoare. Credem că prof. Romulus Ionescu a ajuns la această construcție teoretică pentru a «bara» tendința unor specialiști în dreptul civil de a explica, prin intermediul categoriilor dreptului civil, toate realitățile juridice ce nu sunt penale, deci și cele administrative. Menționăm că în gândirea civilistă românească s-a produs, cel puțin cu privire la conceptul de capacitate, o mutație fundamentală în perioada anilor 80.[3)] Profesorul Romulus Ionescu a fost maestrul care ne-a îndrumat pașii în cariera universitară, fiindu-i asistent în ultimii săi 5 ani de catedră, înaintea pensionării (1972-1977), îi datorăm mult, dar teza maestrului, evocată mai sus, este exagerată.

O dată ce, prin celebrul Decret nr. 31/1954, se instituie un «drept comun» al personalității juridice civile, arătându-se și ce organe de stat și, evident, în ce condiții pot dobândi

---

[1)] Așa, de exemplu, R. Ionescu, după ce definește competența organelor administrației de stat, ca și pe aceea a tuturor organelor statului, ca fiind „dreptul și totodată obligația prevăzută de lege și celelalte acte normative, de a duce o anumită activitate, adică de a fi în acest scop subiect în diferite raporturi juridice" (*R. Ionescu*, op. cit., p. 110) subliniază că „organele administrației de stat, având o anumită competență special determinată, ele au, cu alte cuvinte, capacitatea de a fi subiecte în anumite raporturi juridice" (idem, p. 115); T. Drăganu califica, în mod expres, competența organelor administrative ca fiind capacitatea ce le este recunoscută de lege de a acționa din punct de vedere juridic în vederea realizării activității executive, sau ca aptitudine legală recunoscută unui organ al administrației de stat de a înfăptui această activitate (*T. Drăganu*, op. cit., p. 108), teză promovată și de: monografia Sfaturile populare... , op. cit., p. 214-215; M. Anghene, în studiul din S.C.J., nr. 4/1965, p. 620, manualul de Teoria generală a statului și dreptului, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1967, p. 369; *Al. Negoiță*, în cursul de Drept administrativ din 1973, Tipografia Universității București, p. 66-67 și reluată în ediția din 1981 (p. 240). În acest sens, în ultima lucrare citată, se arată „Competența este aptitudinea conferită de normele juridice unui organ unipersonal sau colegial al administrației de stat de a face acte juridice sau operațiuni administrative și materiale" (*Al. Negoiță*, Drept administrativ și știința administrației, loc. cit.).

[2)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 116

[3)] Avem în vedere îndeosebi contribuția adusă de Gh. Beleiu, care fundamentează capacitatea civilă ca o capacitate «de ramură», adică «de drept civil». În acest sens, se invocă un set de argumente: a) de consecvență; b) de interpretare sistematică și gramaticală a textelor Decretului nr. 31/1954; c) de corelare dintre capacitatea civilă și capacitatea din alte ramuri de drept (structură, început, conținut, încetare); d) sensul dreptului civil de drept comun în materia capacității (Drept civil. Persoanele, Tipografia Universității București, 1982, p. 44-46).

personalitate juridică civilă, este greu de susținut că organele administrației publice, ce nu întruneau condițiile cerute de acest decret, puteau fi considerate și persoane juridice civile.

448. De fapt, prof. Romulus Ionescu sfida acele reglementări și, implicit, acele vremi, care impuneau un veritabil paradox, o structură, și încă etatică, are competență, adică este persoană de drept public, dar nu are personalitate juridică civilă, când toată doctrina franceză clasică, iar după francezi, și doctrina românească interbelică susținea contrariul: personalitatea de drept public presupune, pe lângă elementele personalității de drept privat, ceva în plus, anume prerogative de putere publică. Este o problemă la care vom reveni, pentru că legislația, inclusiv Legea nr. 215/2001 nu este, încă, «dusă până la capăt», fiind necesare explicații.[1)] Cu alte cuvinte, tezele din dreptul civil au revenit la viziunea, de esență, din perioada interbelică, marcând distincția dintre personalitatea juridică civilă și personalitatea juridică administrativă, chiar dacă aceste noțiuni nu erau expres formulate.

449. Cât privește cel de-al doilea aspect, sunt conturate trei poziții: cea a sensului strict, a sensului larg și a sensului mixt. În alți termeni, după unii autori, competența ca fundament al capacității presupune doar aptitudinea de a emite acte administrative și de a efectua operațiuni administrative, deci de a întreprinde acțiuni în realizarea puterii de stat (sensul strict); după alți autori, competența este aptitudinea „de a face acte juridice sau operațiuni administrative, cât și operațiuni materiale, care nu presupun puterea de stat (sensul larg), opinie care, evident, o include pe prima și reciproc; în fine, după alți autori, competența presupune, pe de o parte, «aptitudinea legală a organelor administrației de stat pentru înfăptuirea activității executive prin acte cu valoare juridică», iar pe de altă parte, într-un sens larg: capacitatea de a face atât acte juridice, cât și operații materiale-tehnice recunoscute de lege unui organ al administrației de stat, în limitele bine stabilite, în vederea realizării activității sale și a sarcinilor ce-i revin" (T. Draganu, M. Anghene).

[1)] Trebuie spus că s-au făcut pași serioși pe linia revitalizării instituțiilor dreptului administrativ, avem în vedere, de exemplu, schimbările de concepție din unele acte normative din perioada 1995-1996, în sensul renunțării la calificări prin intermediul categoriilor dreptului privat și creșterii rolului contenciosului administrativ, inclusiv când este vorba de respectarea unor obligații legale de către agenții economici în activitatea contractuală. Un exemplu în acest sens îl reprezintă Legea nr. 21/1996, Legea concurenței (publicată în M. Of. nr. 88 din 30 aprilie 1996, modificată și completată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003, publicată în M.Of., nr. 875 din 10 decembrie 2003, aprobată prin Legea nr. 184/004, publicată în M.Of., nr. 461 din 4 mai 1994 și de Legea nr. 538/2004, publicată în M.Of., nr. 1130 din 30 noiembrie 2004), care consacra principiul atacarii hotărârilor Consiliului Concurenței în fata instanțelor de contencios administrativ, deși aceste hotărâri vizează activități comerciale. Conform alin. (4) al art. 60 din O.U.G. nr. 121/2003: „Deciziile luate în condițiile alin. (3) și (3[1]) pot fi atacate la Curtea de Apel București – Secția Contencios Administrativ, în termen de 30 de zile de la comunicare", iar potrivit alin. (7) al art. 7 din Legea nr. 538/2004, „Împotriva sentinței Curții de Apel București, sesizată conform alin. (1), pot introduce recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție Consiliul Concurenței și agenții economici supuși măsurilor dispune prin acestea".

Cum s-a arătat și în ediția anterioară (vol. I, p. 272, nota 2), exemple de acest gen se găsesc și în legislația privind regimul silvic, în procedura contravențională etc. Saltul calitativ, adică schimbarea opticii cu privire la natura juridică și, implicit, la regimul juridic al contractelor „cu efecte economice" încheiate de administrație s-a produs prin Legea nr. 554/2004, Legea contenciosului administrativ, care reglementează patru categorii de contracte administrative (de punere în valoare a bunurilor proprietate publică; de executare a lucrărilor de interes public; de prestare a serviciilor publice; de achiziții publice), stabilind și competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa litigiile legate de încheierea și executarea acestora.

450. În ceea ce ne privește, în lucrarea din 1983, ne-am exprimat anumite rezerve, pornind de la ideea că prin competență a unui organ al administrației publice nu se poate să nu înțelegem și aptitudinea acestuia de a purta o anumită activitate și de a fi, în acest sens, titular în raporturi juridice de putere. Dacă am achiesa la această teză, ar reieși că normele juridice de conferire a competenței, deci de stabilire a atribuțiilor, conferă *ipso jure* capacitatea organului respectiv de a folosi puterea de stat în efectuarea unor operațiuni materiale. De aici, concluzia după care operațiunile respective ar reprezenta forme ale administrației de stat, devenind operațiuni administrative cărora li se aplică regimul juridic administrativ. În această semnificație, s-ar putea admite teza unuia dintre autorii citați după care **competența poate constitui elementul central al obiectului dreptului administrativ**, ca disciplină științifică.[1] Altminteri nu s-ar mai putea deosebi organele administrației de stat, organele administrației publice, în general, ca structuri organizatorice învestite cu competență, de aparatul lor (structura organizatorică internă) care, în principiu, nu este învestit cu atribuții în sensul de competență, cu toate consecințele teoretice și practice ce decurg de aici, după cum precizează un alt autor.[2] De asemenea, nu s-ar mai putea deosebi funcționarii administrativi, în sensul de titulari ai funcțiilor publice, de restul funcționarilor administrativi care au «atribuții» ce nu presupun aptitudinea de a acționa în numele autorității statului, folosind puterea de constrângere.

3.6. Teza după care competența aparține și aparatului administrativ

451. Cea de-a doua teză fundamentală din literatura noastră postbelică este susținută de prof. Ilie Iovănaș, după care „capacitatea nu se identifică cu competența organelor administrative, deși, practic, putem realiza dacă o anumită formațiune colectivă are sau nu calitatea de subiect de drept administrativ numai cercetând competența ei legală, stabilită în legea organică"[3]. Pe această linie de idei, autorul arată că sunt trei puncte de vedere sub care se manifestă deosebirea dintre competență și capacitate: a) capacitatea este proprie numai organelor administrative, în timp ce competență au atât organele administrative, cât și structurile lor organizatorice și funcționale;[4] b) întotdeauna capacitatea administrativă presupune

---

[1] *Al. Negoiță*, op. cit., p. 26.

[2] „Neavând atribuții proprii stabilite de lege - deci competență proprie -, formele organizatorice care alcătuiesc aparatul de lucru nu apar ca forme organizatorice distincte în sistemul organelor administrației de stat" (*M. Anghene*, op. cit., în S.C.J., nr. 4/1965, p. 628).

[3] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 121. „Capacitatea administrativă" desemnează posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ (idem, p. 120), iar competența este înțeleasă ca fiind categoria ce „desemnează ansamblul atribuțiilor unor organe administrative, compartimente sau persoane și limitele exercitării lor. Aribuția este învestirea legală cu anumite prerogative" (idem, p. 121).

[4] Pentru argumentare, la data respectiva, autorul a invocat dispozițiile art. 37 alin. III, devenit ulterior art. 62 alin. III, din fosta Lege nr. 57/1968, în care se vorbea despre atribuțiile diferitelor compartimente ale aparatului propriu al comitetului executiv. Ca atare, se aprecia că ele, de vreme ce „potrivit legii aceste compartimente au atribuții legale, putem vorbi de competența de a săvârși anumite fapte, dar nu puteau avea capacitate administrativă, deoarece nu exercitau «atribuțiile respective în nume propriu»" (*I. Iovănaș*, op. cit., p. 121).

Se poate observa, cu ușurință, că intrarea în matca firească a doctrinei de drept administrativ nu a fost deloc ușoară, dar tocmai această varietate de soluții a dus, în final, cum s-a arătat deja, nu numai la regăsirea doctrinei din perioada interbelică, dar și la fortificarea acesteia, chiar dacă terminologic s-au căutat alte expresii decât cele tradiționale, care, evident, deveniseră specifice „dreptului burghez", ce trebuia combătut și înlocuit pas cu pas cu un „drept nou socialist" etc.

posibilitatea de a acționa în nume propriu, competența nu presupune o astfel de independență;[1] c) atribuțiile, ce formează conținutul categoriei de competență, pot fi delegate sau repartizate altor organe sau persoane, capacitatea nu poate fi transmisă altui subiect de drept.

La prima vedere, această teză pare a fi opusă celei amintite mai sus, dar într-o analiză mai adâncită se poate constata că deosebirile sunt mai mult de nuanță terminologică, cel puțin față de concepția: competență = capacitate, în sens larg.

452. Așa încât, în cele din urmă, problema se reduce la semnificația pe care o dăm unor termeni atât în teorie, cât și în reglementare. În interesanta și originala construcție teoretică a prof. Ilie Iovănaș, termenul cheie este acela de atribuții. Astfel, autorul înțelege, sprijinindu-se și pe argumente de text, că, de vreme ce competența este un ansamblu de atribuții, care, la rândul lor, reprezintă „o învestire legală cu anumite prerogative", ori de câte ori întâlnim formulate în actele normative asemenea atribuții, indiferent pentru cine (organe de stat, structuri organizatorice interne ale acestora, funcționari), suntem în prezența competenței, fără, însă, a fi în mod necesar și în prezența capacității. Capacitatea apare numai atunci când respectivele atribuții sunt exercitate în nume propriu.

Așa fiind și reținând că rostul legiuitorului nu este de a formula construcții teoretice, ne întrebăm dacă acele «atribuții», care sunt exercitate în nume propriu, nu se deosebesc, din punct de vedere calitativ, filozofic vorbind, de cele care nu se exercită în nume propriu. Credem că, logic, nu poate fi dat decât un răspuns pozitiv. Fiind vorba de esențe diferite, atunci trebuie să admitem că nu se justifică evocarea lor, în planul științei dreptului, prin intermediul uneia și aceleiași categorii (noțiuni), anume noțiunea de competență.

3.7. Definiția competentei și a capacității

453. Ținând seama de aspectele precizate anterior, suntem de părere că fundamentul capacității administrative nu-l pot constitui decât normele de conferire a competenței pe care o întâlnim numai în cazul organelor administrației de stat, a administrației publice, în general.

Structurile organizatorice interne nu pot avea, în principiu, atribuții în sensul de competență, ceea ce nu înseamnă că legiuitorul nu poate folosi și în cazul acestora termenul de atribuții, dar urmează a se înțelege că va fi vorba de alt sens al termenului respectiv, sensul de „atribuții de serviciu care se exercită prin funcționarii care compun aceste diviziuni sau acest aparat"[2]. Este posibil, însă, ca în mod excepțional anumite elemente (părți) ale structurii organizatorice interne să aibă, în intenția legii, atribuții în sens de capacitate, ipoteză în care vorbim de «organ», în sens de autoritate publică.

454. Dacă revenim la terminologia tradițională, vom putea spune că ideea de capacitate administrativă evocă ideea de persoană morală de drept public sau, pur și simplu, **persoană administrativă**. S-a văzut că și unii autori francezi contemporani admit teza că nu toate autoritățile administrative sunt persoane administrative, ceea ce ar trebui să reținem și pentru

---

[1] Se arată, astfel, că, în general, atribuțiile organului administrativ sunt repartizate, spre a fi exercitate, compartimentelor și persoanelor care îl compun, dar acestea nu le exercită în nume propriu, ci în numele organului respectiv (idem).

[2] *M. Anghene*, Competența..., op. cit., în S.C.J., nr. 4/1965, p. 267.

realitățile juridico-structurale de la noi. Dacă legea de organizare a unui minister, de exemplu, îi recunoaște anumite atribuții unui departament sau unei direcții generale, trebuie să admitem că aceste structuri organizatorice au o competență proprie, dar imperfectă, atipică și, deci, sunt **autorități administrative**, dar în cadrul organului (adică a ministerului) și nu în afara acestuia. Prin urmare, departamentul și direcția generală rămân elemente ale structurii administrative interne, ele pot fi calificate, cel mult, organ intern al ministerului, dar nu pot dobândi semnificația de element al structurii administrative externe și, deci, de persoană morală de drept public sau de stabiliment public, în denumirea tradițională.

Într-un eventual litigiu de contencios administrativ, care presupune și despăgubiri, nu este de conceput să figureze că pârât numai departamentul, ci și ministerul, litigiul este, în fond, cu ministerul.

Desigur, situația se schimbă, dacă legea recunoaște acelui organ intern și capacitatea juridică civilă, când numai acesta poate figura ca pârât. În orice caz, citarea ministerului, deci a «autorității mamă», când, repetăm, «departamentul» (organul intern) nu are personalitate juridică civilă, se justifică, se impune numai dacă reclamantul solicită repararea pagubei ori obligarea la daune pentru întârziere. Într-o acțiune în care se solicită numai anularea unui act administrativ și, eventual, obligarea la emiterea altuia, citarea«organului mamă» nu mai este necesară.

455. Cât privește funcționarii, de asemenea, trebuie făcută o distincție foarte clară între cei care sunt titulari de funcții publice, supuși Statului, și cei care sunt funcționari administrativi, în sensul larg al termenului, supuși Codului muncii. În cazul celor din prima categorie, atribuțiile respective formează conținutul funcției publice și sunt, în fond, un «fascicul» de atribuții ce evocă competența, pe când în cazul celor din urmă este vorba, în fond, de anumite sarcini de serviciu. Indiferent, însă, la care categorie de funcționari ne referim, nu se poate spune, cu rigoarea pe care trebuie să o avem față de categoriile științei dreptului, că atribuțiile acestora definesc o așa-numită „competență personală", în realitate definesc conținutul unui raport juridic complex - raportul de funcție, respectiv al unui raport juridic de muncă. Unora li se aplică Statutul funcționarului public, celorlalți li se aplică dispozițiile Codului muncii.

456. În concluzie, prin competență a organelor administrației publice înțelegem ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege, ce conferă drepturi și obligații pentru a duce, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă.

Prin capacitatea administrativă a organelor administrației publice înțelegem aptitudinea acestora de a fi subiecte în raporturile juridice administrative, reclamate de realizarea competenței lor.

457. Următoarele note alcătuiesc conținutul definiției noțiunii de competență: a) ansamblul de atribuții stabilite de Constituție sau de lege; b) atribuțiile sunt, de fapt, drepturile și obligațiile prevăzute de Constituție sau de lege de a desfășura o anumită activitate administrativă, într-o anumită materie, într-un anumit loc și timp; c) activitatea administrativă respectivă se realizează în nume propriu, ceea ce evocă fundamentul capacității, adică al aptitudinii de a fi subiect în raporturile juridice de putere; d) activitatea respectivă se înfăptuiește în realizarea puterii publice, adică cu folosirea puterii de constrângere a statului, pentru a se impune interesul public.

În formularea definiției noțiunii de capacitate, am reținut două note dominante pentru conținutul acesteia: a) aptitudinea de a fi subiect de drept (gen proxim); b) calitatea de subiect de drept în raporturile juridice administrative pe care le presupune realizarea competenței (diferența specifică).

Nu am mai reținut în definiția capacității precizarea pe care o fac unii autori „de a fi titular de drepturi și obligații", deoarece prin subiect de drept se înțelege participantul la raporturile juridice, adică purtătorul (titularul) de drepturi și obligații.[1)]

458. De asemenea, nu am reținut nici precizarea (utilizată de alți autori) „de a face acte juridice sau operațiuni administrative și materiale", pentru că aceasta se presupune, de vreme ce este vorba de raporturi juridice cerute (reclamate) de realizarea competenței, iar competența presupune o anume activitate administrativă publică, adică îndeplinirea formelor prin care aceasta se concretizează.

3.8. Caracterele competenței

459. În sfera caracterelor competenței, credem că se pot reține: a) **caracterul legal**; b) **caracterul obligatoriu**; c) **caracterul autonom**; d) **caracterul îndeplinirii** competenței **prin intermediul organelor** de conducere și al **funcțiilor publice**.

Caracterul legal, după cum s-a arătat, devenit o constantă a științei dreptului administrativ, evocă faptul că fiecare organ al administrației publice are o competență special determinată de către lege „în raport de sarcinile ce-i revin și de necesitățile diviziunii și specializării în exercitarea puterii de stat".[2)]

460. Caracterul obligatoriu al competentei evocă faptul că exercitarea competenței, conferită de Constituție sau de lege pentru un organ, nu este o facultate, ci o obligație a cărei neîndeplinire constituie temeiul tragerii la răspundere a organului respectiv, implicit a deținătorilor de funcții publice din cadrul acestuia. Se impune o precizare, și anume: caracterul obligatoriu al competenței nu exclude, ci dimpotrivă, presupune un drept de apreciere al organelor administrației publice cu privire la acționarea într-o direcție, în condițiile prevăzute de lege.[3)] A judeca altfel înseamnă a opune caracterul obligatoriu, caracterului legal.

[1)] În același sens, *Gh. Beleiu*, op. cit., p. 21.

[2)] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 122; după I. Vântu, competența organelor administrației de stat este determinată de: natura organului; locul ce-l ocupă în categoria organelor administrației de stat; sarcinile pe care urmează să le îndeplinească și de sfera sa de activitate (Organele administrației de stat în R.S. România, op. cit., p. 61). În opinia noastră, elementul hotarâtor în stabilirea competenței îl reprezintă identificarea sarcinilor, așa cum am încercat să demonstrăm în prima parte a acestui paragraf.

[3)] În literatura de specialitate se consideră că „acest drept de apreciere indicat în lege nu privește exercitarea competenței, care este obligatorie, ci posibilitatea de a alege momentul în care acest organ trebuie să acționeze cu eficiență, modalitățile de acționare, soluțiile concrete ce trebuie luate etc." (*M. Anghene*, Competenta organelor administrației de stat, în S.C.J., nr. 4/1965, p. 623-624).

În ce ne privește, ne exprimăm rezerva față de acest punct de vedere. Este greu din punct de vedere logic, și cu atât mai mult din punct de vedere al acțiunii concrete a organelor administrației de stat (al procesului administrativ), dacă nu imposibil, de calificat momentul în care un organ trebuie să acționeze cu eficiență (...) în afara exercitării competenței. Este clar că. o dată ce legea i-a lăsat latitudinea de a aprecia momentul «optim» în care să-și îndeplinească obligațiile, alegerea acelui moment ține de esența regimului juridic aplicabil atribuției (competenței) respective. Aici este, de fapt, problema oportunității, care, în opinia noastră, este nu numai o condiție de valabilitate a actelor și operațiunilor administrative, ci, mai mult, o condiție de legalitate (Vezi, în același sens, și *R. Ionescu*, op. cit., p. 251-252).

Caracterul autonom al competenței este intim legat de caracterul legal al acesteia și el presupune dreptul organului administrativ de a-și exercita atribuțiile sale și, corespunzător, obligația celorlalte organe ale administrației de stat - mai ales ierarhic superioare - de a asigura independența necesară realizării lor. În virtutea acestui caracter, este interzis, ca principiu, organelor ierarhic superioare de a se substitui și de a exercita atribuțiile organelor subordonate[1)], adică de a exercita ceea ce se cheamă «puterea de injoncțiune». Organele ierarhic superioare, în virtutea principiului subordonării administrative, au, însă, la dispoziție puterea de instrucțiune. Se subînțelege că acest caracter nu poate fi reținut cu o atare rigoare în cazul organelor interne, oricând un ministru poate anula actul unui șef de departament și stabili el reguli în domeniul respectiv. În aceasta constă caracterul atipic al competenței departamentului de care am vorbit mai sus. A judeca altfel înseamnă a transforma o structură internă din structura administrativ-ministerială într-o veritabilă structură ministerială, ceea ce nu a fost în intenția legiuitorului.

461. În literatura de specialitate, unii autori - când vorbesc de emiterea actelor administrative - se referă și la problema subordonării competenței autorității de la care emană actul față de altă competență, față de autoritatea ierarhică, față de anumite reguli procedurale,[2)] de unde posibile semne de întrebare cu privire la justețea caracterului pe care-l analizăm aici. Este doar o aparență, pentru că, deși se folosește termenul de «subordonare», care oricum nu poate fi opus celui de autonomie, se au în vedere condițiile prevăzute de lege pentru exercitarea unor competențe.

În fine, prin cea de-a patra trăsătură am dorit să relevăm îndeplinirea de către organele de conducere în ansamblul lor a atribuțiilor care formează conținutul competenței,[3)] pe de o parte, respectiv prin exercitarea fiecărei funcții publice din cadrul organului respectiv, pe de altă parte. Prin urmare, exercitarea atribuțiilor este legată de organele de conducere și, respectiv, de funcții și nu de persoanele fizice. Un autor explică acest caracter precizând: „competența este legată de funcție și nu de persoană"[4)].

3.9. Clasificarea competenței

462. Competența, cum tradițional se susține în literatura de specialitate, este de trei feluri: materială *(rationae materiae)*, teritorială *(rationae loci)* și temporală *(rationae temporis)*.

[1)] *I. Vântu*, Organele administrației de stat..., op. cit., p. 62.

[2)] *Al. Negoiță*, op. cit., p. 246-251.

[3)] În acest sens, vezi *M. Anghene*, op. cit., p. 627.

[4)] *Al. Negoiță*, p. 241, unde, pe lângă trăsăturile pe care le-am analizat mai sus, excluzând autonomia, se mai citează drept trăsătură a competenței și: 1) permanența; 2) competența se exercită fără nici o discriminare cu privire la toate persoanele; 3) cel care o exercită nu poate renunța la ea și nici nu o poate încredința prin mandat altei persoane. Suntem de părere că prima și ultima trăsătură țin de funcția de stat și, deci, trebuie analizate în legătură cu aceasta, iar cea de-a doua este un drept fundamental al cetățenilor români, egalitatea în drepturi (art. 6, art. 16 din Constituție), deci este cu mult mai mult decât o trăsătură a competenței unui organ de stat și, respectiv, mai mult decât un principiu fundamental de organizare și funcționare a organelor statului.

Competența materială desemnează, practic, sfera și natura atribuțiilor unui organ al administrației publice. Din acest punct de vedere, se distinge o competență generală, în toate domeniile și ramurile de activitate, și o competență specială, de ramură sau de domeniu, care nu trebuie confundată cu competența special determinată ce caracterizează toate organele administrației de stat. Chiar competența materială generală a unui organ administrativ (de exemplu a Guvernului) este o competență special determinată din punct de vedere al criteriului legalității și autonomiei.[1)]

Față de dispozițiile Constituției, la nivel central sunt organe de competență materială generală - Președintele României și Guvernul -, iar la nivel local - Prefectul, consiliul județean, consiliul local și primarul.

463. Competența teritorială desemnează limitele teritoriale ale acțiunii organelor administrației publice, adică limitele în spațiu, în care pot fi exercitate atribuțiile conferite de lege. Aceasta este, la rândul ei, de două feluri: generală și locală. Competența teritorială locală se referă numai la anumite porțiuni de teritoriu stabilite, de regulă, în funcție de unitățile administrativ-teritoriale.[2)] Se impun două precizări cu privire la această formă a competenței: a) organele competente în unități administrativ-teritoriale (de exemplu într-un județ) pot să rezolve probleme, deci să acționeze, în limite mai restrânse, pe anumite porțiuni din acel teritoriu; nefiind nici un obstacol legal, aici operează principiul „cine poate face mai mult poate face și mai puțin"; b) unele organe administrative „nu-și exercită atribuțiile într-un cadru teritorial bine determinat",[3)] cum este cazul unor instituții publice sau regii autonome.

464. Competența temporală înseamnă limitele de timp (perioada de timp) în care un organ administrativ își poate exercită atribuțiile, în conformitate cu legea. De regulă, organele administrației de stat au o competență temporală nelimitată, întrucât normele juridice care le înființează și organizează nu le stabilesc un timp determinat de existență (ființare), ele fiind înființate și organizate pe timp nedeterminat. Sunt, totuși, situații în care unele organe administrative se înființează pe o perioadă de timp prestabilită sau în care normele juridice de conferire a competenței prevăd îndeplinirea unor atribuții din cadrul acesteia numai într-o perioadă limitată de timp.[4)] Aici trebuie amintite și organele administrative eligibile: Președintele României, consiliul județean, consiliul local, primarul, care, potrivit legislației noastre, sunt alese pentru un mandat de patru ani.

Această formă a competenței special determinată a organelor administrației de stat nu trebuie confundată cu caracterul temporar al unor acte emise de organele administrative[5)].

[1)] Vezi, în acest sens, *R. Ionescu*, op. cit., p. 110-111.

[2)] Uneori, competența teritorială locală se stabilește și în baza altor factori decât unitățile administrativ-teritoriale, de exemplu: locul săvârșirii unei fapte, în materie de contravenții; unitatea teritorială în care se află bunul impozat, în materie de impozite; factorul geografic, în cazul administrației apelor sau al transporturilor etc.; factorul geografic combinat cu cel economic și social. Vezi, în acest sens, și *I. Iovănaș*, op. cit., p. 124, *M. Anghene*, op. cit., p. 622.

[3)] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 124.

[4)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 118.

[5)] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 125, unde se arată, pe deplin întemeiat, că, „de regulă, actele administrative sunt emise pentru o perioadă nedeterminată, ceea ce înseamnă că ele produc efecte și dincolo de limitele temporale în care organul emitent își poate exercita atribuțiile. Alteori, însă, actele administrative sunt emise pentru a produce efecte doar într-o perioadă determinată în limitele sau în afara limitelor de timp ale organului emitent".

Capitolul II
Preşedintele României

§ 1. Istoric şi elemente de drept comparat privind şeful de stat

1.1. Formele şefului de stat în epoca preiluministă

465. Aristotel, creatorul dreptului constituţional, după cum se exprima prof. Constantin G. Dissescu,[1] are meritul de a fi încercat prima clasificare a formelor de guvernământ, propunând cele trei grupe: monarhia (concentrarea puterii în mâna unei singure persoane), oligarhia (puterea se împarte între mai mulţi indivizi sau, după caz, este rezervată unui grup social restrâns), democraţia (poporul exercită direct puterea). Se poate spune că evoluţia ulterioară a fenomenelor politico-statale nu a făcut altceva decât să întărească construcţia teoretică a lui Aristotel, care, ca idee metodologică, este valabilă şi la ora actuală, ţinând, însă, seama de amendamentele aduse de iluminişti, formându-se ceea ce doctrina contemporană califică a fi concepţia (clasificarea) clasică.[2]

466. De fapt, şi Platon s-a ocupat de formele de guvernământ, vorbind despre monarhie, bazată pe autoritate, şi despre democraţie, bazată pe libertate, spunând că cel mai bun guvern este acela care se bazează pe autoritate şi libertate, propunând constituirea a patru puteri, prima fiind „un consiliu suprem compus din zece foşti păzitori ai legilor". Cum se exprima şi Constantin G. Dissescu, acest Consiliu „corespunde la ceea ce e azi Capul Statului sau la ceea ce e în Elveţia Consiliul Federal"[3]. După Platon, Regele este „pastorul poporului".

---

[1] *C.G. Dissescu,* Cursul de drept public român, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, Bucureşti, 1890, p. 9.

[2] Ne referim îndeosebi la prof. I. Deleanu, care afirmă explicit că urmează „clasificarea clasică" ce pleacă de la Aristotel, pe care o „confruntă" cu „realităţile istorice contemporane". Pe această linie de idei, autorul reţine că realitatea istorică acum este mai complexă, apărând elemente total necunoscute în epocile istorice anterioare, arătând că monarhia tinde să rămână o formă de guvernământ mai mult simbolică, aristocraţia este pe punct de dispariţie, republica a dobândit altă semnificaţie decât cea originară etc. (*I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, I, Bucureşti, 1991, p. 34, nota 4). Vezi, pentru aceeaşi problematică, *C. Ionescu*, Clasificarea şi analiza tipologică a regimurilor politice contemporane, R.D.P., nr. 1/1995, p. 32 şi urm.

Ceea ce ne interesează aici, la cursul de drept administrativ, este stabilirea denumirii şi, corespunzător, a sarcinilor (funcţiilor) cu valoare de principii cardinale ale şefului de stat, în raport de o formă de guvernământ sau alta, fiind de la sine înţeles că specific unei forme de guvernământ nu este numai denumirea şefului de stat, dar şi natura sa juridică, natura şi felul raporturilor în care el se află cu poporul, cu Parlamentul, cu Guvernul, precum şi cu alte autorităţi ale administraţiei publice. Complexitatea şi subtilitatea acestor raporturi nu sunt date numai de forma de guvernământ, în sine, ci şi de regimul politic.

[3] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 37. Autorul are în vedere Constituţia României din 1866, care califica Regele ca şef al puterii executive: „Puterea executiva este încredinţată Regelui, care o exercită în modul regulat prin Constituţie" (art. 35), respectiv „Capul puterii armate" [art. 93 alin. (10)], de unde calificarea dată de doctrină şi de „Cap al statului". De fapt, Constituţia în mod implicit precizează că Regele este Şeful Statului: „Regele nu va putea fi tot de odată şi şeful unui alt stat fără consimţământul Adunărilor" [art. 91 alin. (1)].

Dacă mergem la doctrina anterioară lui Platon, începând cu primele teorii politice, filozofice şi morale din India şi China, vom constata că în centrul lor, într-un fel sau altul, apare problema personalizării puterii, a simbolizării ei printr-un individ sau printr-un grup de indivizi; de aici, elementul fundamental de referinţă pentru doctrina lui Aristotel, a iluminiştilor secolului al XVIII-lea sau a autorilor contemporani în identificarea formelor de guvernământ şi, în mare parte, a regimurilor politice.

Este o axiomă a dreptului public, o adevărată dogmă - statul nu este conceput fără un şef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în anumite sisteme politice. Fundamentările teoretice au fost şi sunt diferite, fiind intim legate de teoriile cu privire la fundamentarea şi natura suveranităţii însăşi.

467. În India Antică, de exemplu, toate ideile morale, religioase şi politice vin din voinţa supremă, relevată prin legile lui Manu, guvernământul fiind teocratic. Nu se poate spune că în legile lui Manu se pune accent pe ideea de şef de stat, dar se pune accent pe ideea de inegalitate ca bază a statului, India fiind patria mamă a castelor, fundamentându-se, practic, o castă a şefilor (brahmani). În China, mai ales prin filozofia lui Confucius, se recunoaşte, tot în baza dreptului divin, Regelui (împăratului) legitimitatea de şef al statului în calitate de „Fiu al Cerului", adică de persoană delegată (aleasă) pentru a avea raporturi intime cu divinitatea,[1] concepţie care se regăseşte şi în filozofia politică japoneză. Până după cel de-al doilea război mondial, Constituţia Japoniei consacra formula după care împăratul era „Fiul Soarelui".

Apoi, chiar la greci, în lucrările lui Homer, găsim ideea că guvernarea unuia este mai bună decât a multora, că Regele guvernează cu povaţa capilor mai însemnaţi, el fiind sacrificator, judecător şi comandant, „cu alte cuvinte, suprema expresiune a funcţiilor în stat"[2].

468. Dacă este să ne raportam la «geniul roman», este suficient să amintim de Republica lui Cicerone, în care statul este definit *res populi*, scopul guvernului fiind binele poporului; autorul având o preferinţă pentru monarhie (regalitate), a combătut tirania şi a recomandat ca formulă ideală „aristocraţia temperată prin orice influenţă populară". Romanii excelează, însă, prin teoria lui *imperium* şi a drepturilor regaliene, care au devenit elemente cardinale în divizarea pe care au făcut-o dreptului, în public şi privat, valabilă, în opinia noastră, până în prezent.[3]

---

[1] Tocmai de aceea, Confucius povăţuieşte pe miniştri, care nu se înteleg cu Şeful Statului, pentru a guverna după dreptate, nu după dorinţe personale să se retragă; plecându-se de la dogma dreptului divin - împaratul, care se află în raporturi directe, intime cu Divinitatea, fiind «Fiul Cerului», nu poate guverna decât cu dreptate. De altfel, toată filozofia politică şi practica guvernării la chinezi, până în vremurile moderne, au fost axate pe ideea cultului sacrosant al împăratului. Se ştie că simpla apropiere de palatul imperial a unui om de rând era sancţionată cu tăierea capului, iar formula de presiune politică şi de capacitare a graţiei imperiale de către marile familii o reprezintă «instituţia concubinei» împaratului. Era o mare cinste, după cum aflăm din cărţile cu caracter ştiinţific sau literar (vezi romanul „Visul din Pavilionul Roşu"), ca o fecioară dintr-o înaltă familie să fie acceptată la curtea imperială în calitate de concubină a împaratului, era un suprem titlu de noblete nu numai pentru ea, ca persoană, dar şi pentru neamul (familia) ei. Pentru un vizitator din Europa, mai ales dacă este mai puţin avizat, Palatul de Iarnă - în faţa căruia se află piaţa în care, în 1989, tancuri au sfărâmat trupuri de tineri -, cu sumedeniile lui de apartamente pentru concubinele Împaratului, poate apărea doar ca o dovadă a desfrâului şi imoralităţii imperiale, pentru vizitatorul asiatic apare ca fiind dovada unei filozofii şi a unui regim de guvernare, cu nimic mai monstruos decât orgiile împăraţilor romani, haremurile împăraţilor otomani sau ospeţele, terminate cu tăieri de capete ale domnitorilor noştri.

[2] Vezi, pentru alte amănunte, *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 33.

[3] Vezi pe larg, asupra acestei chestiuni, § 8 din cursul nostru de drept constituţional (1994).

Tezele anticilor sunt preluate de Renaștere, fiind suficient să ne oprim la „Principele" lui Machiaveli, în care și religia este justificată ca un mijloc de guvernământ *(instrumentum regni)* pus la dispoziția *Statului,* adică a *Principelui.* Tezele sale sunt deja aspecte ale limbajului curent, cuvântul «machiavelism» fiind folosit nu numai pentru a caracteriza oameni politici, ci orice om fără scrupule: „Scopul scuză mijloacele", dar este de reținut că sub aspect filozofic, „Principele" pledează pentru obținerea libertății, prin suprimarea nobleței[1], fiind aici teza cardinală a luptei dintre Rege și seniori în tot evul mediu. Această temă a dus și la Magna Charta Libertatum din 1215 și la absolutismul monarhic, simbolizat strălucit de Ludovic al XIV-lea, dar și la revoluțiile burgheze și la Declarația de independență din America ori la Declarația de drepturi din Franța anului 1789.

La tezele iluminiștilor nu s-a ajuns așa de simplu, însă o influență considerabilă au avut-o reprezentanții reformiști, cel mai important fiind francezul Hubert Lanquet, care, în ecuația contractuală dintre Rege și Dumnezeu, introduce și poporul (Regele este obligat nu numai către Dumnezeu, dar și către popor),[2] doctrina tyranicidului a lui Mariana (poporul are

---

[1] Autorii de filozofie politică sau de drept public îi recunosc un merit incontestabil lui Machiaveli, acela de a fi analizat ingratitudinea politică, demonstrând că este un efect firesc al politicii însăși. El remarca faptul că, dacă oamenii politici ar ține seama de serviciile ce le-au fost aduse, ar ajunge să fie paralizați în acțiunile lor, teorie care este plasată pe fundamentul mai general al demersului său filozofic exprimat în binecunoscutul adagiu: *homo homini lupus.* După el, oamenii sunt structural răi, se sfâșie precum lupii, de unde inutilitatea bunătății, dacă ești bun, te înșeală, de aceea el este adeptul unei democrații sângeroase, spunând, fără menajamente, că atunci când prin simpla intimidare Principele nu poate guverna, el trebuie să meargă mai departe, suprimând fizic pe cei care îi împiedică calea, justificarea fiind: patriotismul și libertatea. Paradoxal la prima vedere, dar el dorea unitatea Italiei și era convins că numai prin asemenea mijloace s-ar putea obține; de fapt, el se pronunța pentru superioritatea republicii ca formă de guvernământ, necunoscând principiul electiunii (vezi, pentru dezvoltări, *C.G. Dissescu,* op. cit., p. 53-56.)

Este adevărat că viața politică este plină de ingratitudini; eu însumi le-am trăit și le trăiesc din plin. Este adevărat că oamenii sunt și răi, dar nu este mai puțin adevărat că viața politică este și plină de satisfacții, iar oamenii sunt și buni, minunați, mai la tot pasul. Depinde de noi ce sens vrem să dăm existenței noastre pe această lume; oare, întâmplător, la noi, în basme, întotdeauna Făt-Frumos învinge Zmeul? Rămân, însă, în istorie, câteva cazuri celebre de ingratitudine politică. Din Antichitate, ne referim numai la Scipio Africanul, senatorul Romei, învingătorul lui Hanibal, care, acuzat de un tribun, după investigațiile lui Caton, de a se fi lăsat corupt de Antioch, s-a apărat spunând: „Romani, aduceți-vă aminte că într-o zi ca cea de astăzi am învins pe Hanibal la Zama. Să mergem la Capitoliu ca să mulțumim zeilor", iar poporul l-a urmat cu entuziasm, acuzatorii rămânând singuri. Peste câteva zile, a fost dat din nou în judecată și același popor a dat dovadă de cea mai cumplită ingratitudine, acceptând cu satisfacție ca Scipio să fie condamnat la exil. Din epoca modernă și contemporană este suficient să amintim cazul Bălcescu (căruia nu i s-a permis să moară pe pământul țării), cazul Cuza, apoi cazurile Titulescu sau mareșalul Antonescu (care, la proces, în ultimul cuvânt, a spus: „Iar tu, popor ingrat, nu vei avea nici măcar cenușa mea").

[2] Lanquet (nu se cunoaște anul nașterii, a decedat la 1501) ne apare ca un precursor al teoriilor revoluționare, afirmând că Poporul a creat Regii, de unde și dreptul poporului de a pretinde Regelui o anumită conduită. La baza întregii sale doctrine se află *Lex regia* din dreptul public roman, prin care poporul a cedat drepturile sale împăratului. După cum se cunoaște, *Lex regia* este o lege imaginată de redactorii Codului Justinian, care avea ca scop mascarea uzurpării puterii de către împărați. Justinian a avut aceeași preocupare ca și August, de a salva aparențele (grija dintotdeauna a monarhilor luminați), căutând prin această lege să ofere o probă verificabilă pentru renunțarea de către popor la drepturile sale în favoarea împăratului (*C.G. Dissescu,* op. cit., p. 57). Pentru istoria doctrinelor politico-juridice nu mai are relevanță dacă Lanquet a crezut sincer într-o lege care se dovedea proba unui „contract de guvernare" ce n-a intervenit, în fapt, niciodată, importante sunt efectele doctrinei sale, dezvoltarea ei, într-o formulă devenită celebră, de Roussseau. Este de menționat că până la

dreptul să suprime viaţa tiranilor), ideile lui Bacon, tezele şi doctrinele lui Bodin, Thomas Morus, Campanella, Grotius, Hobbes etc.

1.2. Iluminiştii şi doctrina modernă cu privire la şeful de stat

469. Teoria lui Hobbes pleacă de la ideea că omul ar fi o fiinţă antisocială prin natura ei, or, încă din Antichitate, mai ales prin tezele lui Aristotel, s-a impus teoria lui *zoon politikon*, omul este o fiinţă sociabilă, tocmai acest fapt natural l-a făcut să se asocieze, să ajungă de la hoarda primitivă la stat. „Cine trăieşte izolat, spunea Aristotel, sau este degradat, sau este o fiinţă superioară celorlalţi", teze pe care le dezvoltă admirabil scriitorii, filozofii şi legislatorii secolului luminilor[1)].

470. Montesquieu (1689-1755) pleacă de la ideea că legea, fie socială, fie politică, fie civilă, este „raţiunea omenească, întrucât guvernează popoarele", dar mai adaugă că raţiunea omului, prin firea ei, este relativă şi variabilă, însă justul şi injustul nu sunt create de om, ele există *a priori*. Apoi, el furnizează celebra teză a contracarării puterii prin putere, plecând de la adevărul că orice om care deţine puterea tinde să abuzeze de ea, de aici, ideea de şef de stat începe să fie asociată nu cu ideea de putere suverană, ci cu ideea de şef al puterii executive, mai ales după ce teoria sa a fost corelată cu teoria lui Rousseau.

471. Rousseau (1712-1778) bazează organizarea socială pe voinţa liberă, care este esenţa naturii umane; la întrebarea: pentru ce omul trăieşte în societate? el răspunde: a) pentru că este silit de trebuinţele naturii sale (idee comună cu Hobbes) şi b) pentru că el voieşte să trăiască în societate. Pe această construcţie Rousseau dezvoltă celebra teorie a contractului social, contract care se încheie între oameni care s-au „asociat", care au convenit să trăiască în societate. Este de menţionat că teoria contractului social este elaborată în condiţiile în care Rousseau nu admitea delegarea suveranităţii, pentru el voinţa tuturor sau voinţa majorităţii reprezenta voinţa politică a guvernării. Se ştie că teoria lui Rousseau, a nedelegării suveranităţii, a fost reflectată în Constituţia Franţei din 24 iunie 1793, care chema la votul legilor toate comunele Franţei, sistem care a eşuat lamentabil.

Rousseau ideea unui contract între Monarh şi supuşii săi apare şi la filozoful englez Hobbes (1588-1679), dar este un „contract administrativ", ca să ne exprimăm aşa, el leagă numai pe supuşi, nu şi pe monarh. Dacă Monarhul ar fi pus într-o situaţie egală, atunci i s-ar ştirbi prerogativele autorităţii, unde ar mai fi „superiorul care să aibă o acţiune asupra inferiorului lui"?

[1)] Elementul fundamental al filozofiei iluministe l-a reprezentat teoria dreptului natural, bazată pe ipoteza contractului social, elaborată de Hugo Grotius şi preluată în formulări diferite, nu de puţine ori contradictorii, de scriitorii politici ca: Thomas Hobbes (1588-1679), Samuel Prefendorf (1632-1694), John Locke (1632-1704), Cristian Wolf (1679-1754), Gabriel Bonnet de Mably (1709-1785), J.J. Rousseau (1712-1778) etc. După cum se arată şi în literatura noastră de drept public, două idei se regăsesc ca un fel de numitor comun la fiecare dintre susţinătorii acestei teze: a) condiţia primară a existenţei umane este starea de natură, caracterizată prin faptul că, în cadrul ei, indivizii, în lipsa unei puteri constituite care să le impună anumite ordine, trăiau în raporturi de deplină independenţă unii faţă de alţii şi b) oamenii, când se conving de necesitatea convieţuirii într-o comunitate organizată, renunţă la libertatea absolută de care se bucurau mai înainte şi acceptă să se supună unei autorităţi superioare lor, renunţare care se face pe baza unui contract social, rezultat al liberei manifestări de voinţă a indivizilor (*T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir", Facultatea de Drept, Târgu-Mureş, 1993, p. 15-16).

După cum remarcă prof. Constantin G. Dissescu, Rousseau este pentru „guvernământul tuturor", pe când Hobbes este pentru „guvernământul unuia singur", dar în ambele sisteme dăm peste despotism, iar dacă ar fi să alegem, „preferăm negreșit teoria lui Hobbes, pentru că mai ușor poți, la un moment dat, să chemi la răspundere pe un singur om, să te scapi de dânsul, pe câtă vreme tirania majorității e mult mai greu de înlăturat"[1]. În acest context de idei, distinsul profesor român, preluând, de altfel, teze cunoscute ale exegeților lui Rousseau, apreciază că scopul frumos al teoriei sale - libertatea, egalitatea, voința tuturor - duce, în final, la suprimarea libertății adevărate: „Căci acolo unde domnește axioma: *salus populi suprema lex esto,* acolo unde libertatea individuală e sacrificată în numele libertății tuturor, adevărata libertate este sugrumată".[2]

Fără a intra în detalii, în acest context de idei, ne exprimăm rezerve că teoria lui Rousseau a reprezentat punctul de plecare al tezelor socialiste, comuniste; la 1890, când scria Dissescu, care își făcuse studiile la Paris, lucrurile erau clare, tezele lui Marx și Engels erau arhicunoscute în Europa și în lume, ilustrul profesor român s-a lăsat furat de patima liberalismului. Nu trebuie uitat că întreaga teorie a lui Rousseau avea ca substrat ideologic înlăturarea absolutismului monarhic, prin teoria contractului social el a urmărit să demonstreze că suveranii nu sunt absoluți, de vreme ce suveranitatea, ca și libertatea, rezidă în popor și nu pot fi delegate.

Tezele lui Rousseau au, înainte de toate, meritul de a pune sub semnul întrebării dogma dreptului public cu privire la „puterile arbitrare ale șefului statului", doctrina lui Rousseau, împreună cu teoria lui Montesquieu și teza drepturilor naturale, reprezintă fundamentul dreptului public modern.

Rousseau a pledat, de fapt, pentru democrația directă, devenind celebră afirmația: „Poporul englez crede că este liber: el se înșeală; el nu este liber decât în timp ce alege pe membrii parlamentului. Îndată ce aceștia sunt aleși, el este sclav, el nu este nimic".[3]

Despre contradicțiile din opera lui Rousseau, ori despre contradicțiile dintre tezele sale și cele ale lui Locke ori ale altor iluminiști s-au scris tomuri și tomuri; ceea ce interesează, ca idee, în studiul nostru, este faptul că prin operele iluminiștilor se pune, pentru prima dată, ideea legitimității puterilor șefului de stat, iar după unii autori și ideea răspunderii acestuia în fața poporului, considerat suveran.[4]

---

[1] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 73-74.

[2] Aceste afirmații îi oferă posibilitatea prof. Dissescu să-și exprime ideile liberale (se știe că a fost unul dintre fruntașii liberali, de numele său fiind legată și Constituția din 1923) și să critice ideile socialiste (idem, p. 74).

[3] *J.J. Rousseau*, Contractul social, București, 1957, Cartea III, Cap. XV.

[4] Grotius, Wolf sau Vattel au fundamentat, fără echivoc, teza după care înstrăinarea libertății indivizilor în folosul monarhului este subordonată unor condiții; Grotius admitea ideea rezistenței poporului față de rege, atunci când acesta pune în pericol existența societății sau violează normele fundamentale acceptate prin pactul încheiat cu supușii săi, iar Vatell a fost de părere că: „prințul deține autoritatea de la Națiune; el are exact atâta din aceasta cât a voit ea să-i încredințeze" (*Vatell*, Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, vol. I, Paris, 1830, p. 179, citat după *T. Drăganu*, op. cit. p. 32), iar Locke a formulat ideea drepturilor omului, care îi aparțin în stare de natură, ce nu se înstrăinează de el când intră în societatea civilă, drepturi ce trebuie respectate de suveran. Tocmai pentru garantarea respectării acestor drepturi, Locke și mai apoi Montesquieu au imaginat un anume mod de organizare a puterilor publice, celebra teorie a separației puterilor.

472. Cum s-a arătat, în dreptul public modern ideea şefului de stat este legată de forma de guvernământ, concept prin care, de regulă, s-a răspuns la întrebarea: Cine exercită puterea suverană în stat: o singura persoană (monocraţia), un grup de persoane (oligarhia) sau mase largi ale poporului (democraţia)? Nu mai puţin, noţiunea a dobândit şi semnificaţia definirii statului sub aspectul modului de desemnare a şefului de stat unipersonal şi a legăturilor acestuia cu celelalte autorităţi statale. Din acest punct de vedere, formele de guvernământ sunt clasificate, ca regulă, în două categorii: monarhii şi republici; în monarhie, şeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viaţă, în timp ce în republică, şeful de stat (denumit, cel mai adesea, preşedinte) este ales pe un termen determinat, fie de popor, prin vot direct sau indirect (sistemul electorilor), fie de Parlament.[1)] Potrivit sensului actual, general acceptat, va trebui considerat republică şi un stat al cărui şef guvernează autocratic, cu condiţia să nu pretindă că deţine puterea pe baze ereditare.[2)]

473. Profesorul Ion Deleanu are un punct de vedere diferit şi poate că punctul său de vedere va deveni dominant peste ani (asistăm, de pildă, la instaurarea, în Coreea de Nord, a unei dinastii republicane!?), cum am avut ocazia să ne exprimăm, putem să mai adăugăm câte un adjectiv la republică, vorbind de republică democratică, republică comunistă şi, de ce nu, de republică revoluţionară, spre a contura o imagine şi asupra esenţei regimului politic în cauză.[3)]

[1)] Cum am arătat şi în alta lucrare (Drept constituţional, § 76), la actuală distincţie monarhie - republică s-a ajuns prin simplificarea conceptului de republică faţă de cel fundamentat în secolul XVIII, pe fondul ideologiei revoluţiilor burgheze. Atunci termenul de republică era utilizat mai aproape de sensul termenului democraţie, avându-se în vedere nu numai unicul criteriu al desemnării şefului de stat, ci un complex de criterii: colegialitatea exercitării puterii, alegerea pe termen relativ scurt a organului executiv, abolirea funcţiilor ereditare şi instaurarea unei depline egalităţi între oameni (*M. Prélot*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1972, p. 334). Pe de altă parte, nici noţiunea de monarhie nu mai coincide cu cea de „monocraţie", deoarece în monarhiile moderne puterile monarhului ca sef al statului sunt limitate la prerogativele prevăzute de Constituţie, monarhului opunându-i-se o „adunare reprezentativă" cu caracter mai mult sau mai puţin popular şi o justiţie mai mult sau mai puţin independentă" (*T. Drăganu*, op. cit., p. 189), de unde şi expresiile „monarhii limitate" sau „monarhii constituţionale". Multe constituţii monarhice, din secolul trecut sau din secolul al XX-lea, cum am arătat în lucrarea noastră de drept constituţional (§ 63), consacră şi ideea guvernării de către monarh în numele poporului (este modelul belgian de la 1831, preluat şi în constituţiile monarhice din România, inclusiv în Constituţia din 1938 a dictaturii Regelui Carol al II-lea), de unde şi expresia ce conţine o contradictio in terminis, de „monarhii reprezentative".

[2)] *T. Drăganu*, loc. cit.

[3)] Dacă acceptăm această terminologie, atunci am putea spune că România, între 1947-1989, a fost o republică comunistă, între 27 decembrie 1989 (Decretul-Lege nr. 2/1989, stabileşte că numele ţării este România, iar forma sa de guvernământ republica, publicat în M. Of. nr. 4/27 decembrie 1989) şi 8 decembrie 1991 (data intrării în vigoare a Constituţiei) o republică revoluţionară, iar după 8 decembrie 1991 a devenit o republică democratică, cu un regim semi-prezidenţial atenuat. În alţi termeni, am putea vorbi despre Republica I comunistă; Republica II revoluţionară şi Republica III democratică? Dacă la preconizata revizuire a Constituţiei (*A. Iorgovan*, Revizuirea Constituţiei şi bicameralismul, în R.D.P., nr. 1/2001, p. 21-33), se vor revizui substanţial raporturile dintre Preşedintele României şi Parlament, respectiv Guvern, atunci, desigur, se poate vorbi de o „altă republică", despre o republică parlamentară, cum vom arăta şi în concluziile actestei ediţii.

Mai trebuie, însă, să remarcăm că formula șefului de stat unic și unipersonal, fie monarh, fie președinte, nu se practică peste tot în lumea contemporană, mai sunt țări unde sunt două autorități care exercită prerogativele șefului de stat (monarhul și guvernul, de exemplu Anglia), respectiv țări în care șeful de stat este pluripersonal (de exemplu doi căpitani regenți în cea mai veche republică - Republica San Marino; Consiliul Federal, format din 7 miniștri, prezidat de unul dintre ei, ales pe o perioadă de 1 an ca președinte al Confederației, în Elveția etc.). Apoi, nu trebuie să uităm că în unele republici șeful de stat este și șeful administrației, pe când în alte republici alături de șeful de stat există și un șef de guvern, denumit fie Prim-ministru, fie președinte al Consiliului de Miniștri, aceasta după cum ne plasăm într-un regim politic prezidențial, semi-prezidențial sau parlamentar. Față de terminologia pe care am propus-o, regimurile prezidențialiste din America Latina și Africa, la care face referire constant doctrina occidentală, ne apar, sub aspectul formei de guvernământ ca republici nedemocratice.

Întrucât aspectele principale, ca și nuanțările, pe regimuri politice, ale formei de guvernământ se cercetează la dreptul constituțional, în prezentul tratat, fiind vorba de o cercetare din perspectiva științei dreptului administrativ, ne vom rezuma numai la exemplificări din constituțiile democratice, fie monarhice, fie republicane, spre a putea oferi criterii de comparație pentru soluția la care s-a oprit legiuitorul constituant român din 1991.

1.3. Reflectarea constituțională a instituției șefului de stat

474. Dacă facem abstracție de Constituția S.U.A., care are o structură cu totul aparte, precum și de faptul că Marea Britanie nu are o Constituție scrisă, restul constituțiilor din țările occidentale cuprind o subdiviziune consacrată șefului de stat, președinte de republică sau monarh, după caz, iar locul și ponderea acesteia variază după tipologia Constituției, după natura regimului politic consacrat sau după anumite particularități naționale. Am arătat și cu alt prilej că vorbim de câteva valuri ale constituționalismului, care sunt reflectate nu numai în conținutul de idei al constituțiilor, dar și în limbajul folosit ori în tehnică de redactare, fără a se înțelege, de pildă, că în anii 80 nu s-au adoptat constituții în stilul secolului al XIX-lea (de exemplu, Constituția Olandei).

Astfel, în Constituția Belgiei din 7 februarie 1831, care a influențat mai toate constituțiile monarhice din Europa, în Titlul consacrat puterilor, după Parlament, întâlnim capitolul intitulat „Despre Rege și miniștri",[1] punându-se accent pe aspectele succesiunii la tron. Este de reținut că unele constituții încep titlul (capitolul) consacrat puterilor și suveranității cu instituția monarhului (de exemplu Constituția Luxemburgului),[2] iar altele plasează instituția monarhului imediat după capitolul preliminar (de exemplu Constituția Danemarcei). Calitatea monarhului de șef de stat în unele constituții este prevăzută expres (de exemplu art. 56 alin. 1 din Constituția Spaniei: „Regele este șeful statului, simbol al unității și permanentei

[1] În Constituția Olandei, acest capitol este denumit „Guvernarea" (vezi și § 72 din tratatul nostru de Drept constituțional).

[2] În această optică metodologică se încadrează și Constituția Spaniei, cu precizarea că este vorba de titluri de sine stătătoare și nu capitole ale unui titlu consacrat puterilor: Titlul II „Despre Coroană"; Titlul III „Despre Cortesurile generale"; Titlul IV „Despre Guvern și despre Administrație" etc.

sale"), în altele este prevăzută implicit[1], iar în altele este sugerată prin folosirea altor expresii, cum ar fi: „puterile constituţionale ale Regelui", „autoritatea regală"[2] sau, pur şi simplu, „regalitate" ori „conducerea regatului" (de exemplu art. 13 din Constituţia Norvegiei). Referitor la succesiune, în unele constituţii se consacra principiul priorităţii primului născut legitim (de exemplu, art. 25 din Constituţia Olandei), alte constituţii stabilesc o preferinţă pentru bărbaţi (de exemplu, art. 57 alin. 1 din Constituţia Spaniei), iar alte constituţii stabilesc principiul primului născut numai pe linie bărbătească, cu excluderea perpetuă a femeilor şi a descendenţilor acestora (cum au fost şi Constituţiile române din 1866 şi 1923).

475. Constituţiile care consacră **regimuri politice parlamentare**, ca regulă, plasează subdiviziunea consacrată Preşedintelui Republicii după cea consacrată Parlamentului,[3] iar calitatea de şef de stat a preşedintelui, la fel ca şi în constituţiile monarhice, este fie prevăzută în mod expres,[4] fie sugerată prin alte expresii, fie subînţeleasă din modul în care sunt reglementate atribuţiile.[5]

Constituţiile care consacră **regimuri politice prezidenţiale** sau **semi-prezidenţiale**, dimpotrivă, ca regulă, plasează materia consacrată Preşedintelui Republicii înaintea celei consacrate Parlamentului, exemplul tipic în această privinţa oferindu-ni-l Constituţia Franţei.[6] Calitatea de şef de stat a Preşedintelui, în redactarea acestei constituţii, rezultă şi din formulări exprese, dar mai ales din modul în care sunt reglementate sarcinile sau funcţiile sale.[7]

---

[1] De exemplu, art. 5 din Constituţia daneză, care menţionează că Regele nu poate fi suveran al altei ţări fără consimţământul Parlamentului (Folketing), sau art. 62 alin. (1) din Constituţia Belgiei: „Regele nu poate fi în acelaşi timp şeful unui alt stat fără asentimentul celor două Camere".

[2] Vezi, în acest sens, art. 32, art. 33, art. 35, art. 36, art. 37 din Constituţia Olandei.

[3] O excepţie de la această regulă ne oferă Constituţia Greciei, care, în Partea a III-a „Organizarea şi funcţionarea de stat", după o secţiune introductivă, cuprinde mai întâi o secţiune (Secţiunea B) „Preşedintele Republicii" [structurată pe trei capitole: Desemnarea Preşedintelui, Puterile Preşedintelui şi responsabilitatea pentru faptele şi actele sale, Responsabilitatea specială a Preşedintelui Republicii (art. 30-49)] şi apoi secţiunea (Secţiunea C) consacrată Camerei Deputaţilor.

[4] Aşa, de pildă, Constituţia Italiei, care conţine următorul text: „Preşedintele Republicii este şeful statului şi reprezintă unitatea naţională" [art. 87 alin. (1)].

[5] Avem în vedere, îndeosebi, prerogativa specifică şefului de stat de a reprezenta ţara pe plan internaţional (de exemplu, în art. 59 din Constituţia R.F.G., care menţionează că: „Preşedintele reprezintă Federaţia pe plan internaţional" sau art. 36 din Constituţia Greciei etc.), respectiv de a fi comandantul suprem al forţelor armate.

[6] De la această regulă există şi excepţii, cum este şi cazul Constituţiei României din 1991, care scot în evidenţă că legiuitorul constituant nu a urmărit să consacre un sistem semi-prezidenţial clasic, cu un Preşedinte de Republică implicat uzual în problemele guvernării, ci un sistem politic bazat pe alegerea prin vot universal a Preşedintelui Republicii, dar cu atribuţii limitate în problemele guvernării, deci un sistem semi-prezidenţial apropiat de cel parlamentar clasic.

[7] De pildă, art. 2 Secţiunea I alin. (2) din Constituţia S.U.A. dispune: „Puterea executivă va fi învestită în Preşedintele Statelor Unite ale Americii", iar în Secţiunea a II-a a aceluiaşi articol, se arată: „Preşedintele va fi Comandantul Sef al Armatei şi Marinei Statelor Unite şi al Miliţiei statelor componente, în cazul înrolării în serviciul propriu-zis al Statelor Unite", art. 5 din Constituţia Franţei menţionează că: „Preşedintele Republicii veghează la respectarea Constituţiei. El asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea, conform legilor, a autorităţilor de stat, precum şi continuitatea în stat" sau art. 123 din Constituţia Portugaliei: „Preşedintele Republicii reprezintă Republica Portugheză, garantează independenţa naţională, unitatea statului şi funcţionarea regulată a instituţiilor democratice. El este, pe cale de consecinţă, comandantul suprem al forţelor armate" etc.

§ 2. Sarcinile Președintelui României

2.1. Noțiune și explicație istorică

476. Am arătat în paginile anterioare că noțiunea de sarcină evocă ideea de necesitate socială obiectivă, care este, însă, valorizată politic și consacrată legislativ, ajungându-se, apoi, în planul teoriei dreptului public, la alte noțiuni: loc și rol, funcții, misiuni. Deși semnificația expresiilor, nu de puține ori, diferă de la un autor la altul, noi considerăm că expresia „funcțiile Președintelui României", expresie consacrată deja în literatura noastră, evocă, în final, realitatea politico-juridică pe care am evocat-o prin noțiunea de «sarcini».

Legiuitorul constituant din 1991, reflectând «spiritul vremii», a proiectat un Președinte de Republică pentru a satisface, pe de o parte, nevoile de reprezentare a statului, iar pe de altă parte, nevoia de arbitraj între puterile statului, între stat și societate, ceea ce reprezintă o adevărată revoluție a modului în care este concepută prima dregătorie a țării, dacă este să respectăm tradiția. Se știe că au fost numeroase discuții în Adunarea Constituanta cu privire la instituția Președintelui Republicii, textul la care s-a ajuns, diferit de cel inițial al Comisiei de redactare, reprezintă, în realitate, un pact între cele două curente politice, care s-au confruntat cu privire la forma de guvernământ, **curentul republican** (zdrobitor majoritar) și **curentul monarhic** (minoritar), fiind suficient să amintim că teza a doua a alin. (2) a art. 80 reprezintă amendamentul prezentat de deputatul Dan Lăzărescu, fără exagerare, de departe cel mai important teoretician al curentului monarhist[1] din Adunarea Constituantă.

477. Astfel, de la un regim semi-prezidențial cu un Președinte de republică relativ puternic, cel puțin în raport cu Guvernul, cum a fost consacrat prin Decretul-lege nr. 92/1990, încet, încet s-a profilat, în cadrul Adunării Constituante, un Președinte de republică foarte apropiat de regimul politic parlamentar clasic, cu singura deosebire esențială că este ales prin vot universal direct.[2]

Dacă urmărim sensul reglementărilor constituționale din țările cu tradiție democratică, după cel de-al doilea război mondial, vom constata că predomină teza consacrării unui Președinte de republică cât mai aproape de formula unui monarh constituțional, în sensul estompării funcțiilor ce presupun prerogative nemijlocite de guvernare. Cu puține excepții, între care Franța, constituțiile europene adoptate după cel de-al doilea război mondial merg pe ideea unui „funcționar neutru" și nu a unui „personaj politic forte", ce definește esența funcției de Președinte al republicii, idee receptată și de legiuitorul constituant român.[3]

---

[1] Vezi, pentru tezele sale monarhiste, M. Of., nr. 31/1991, p. 16 și urm., iar pentru admiterea amendamentului, M. Of., nr. 11/1991, p. 6, precum și *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 229, 264.

[2] *A. Iorgovan*, Constituționalism și statalitate în România, privire specială la regimul politic actual, în „Marea Unire și idealurile naționale", Ed. Fundației România de Mâine, București, 1993, p. 219-232.

[3] Tocmai de aceea, practica ce s-a conturat la noi în campaniile prezidențiale din 1992 și 1996, din 2000 și 2004, continuând, de fapt, pe cea din mai 1990, trebuie considerată ca fiind «un tribut» plătit tranziției, procesului inerent de asimilare a semnificației instituțiilor fundamentale ale Republicii. Ce rost are să fie concepută campania electorală prezidențială pe ideea realizării unor programe politice de partid privind guvernarea țării, când Președintele României nu are asemenea sarcini? Unele mesaje ale campaniei electorale prezidențiale mai ales ale taberei câștigătoare în 2004, au lăsat să se înțeleagă că urma să fie ales nu numai un Președinte de Republică, comparabil, sub aspectul prerogativelor, cu cel din S.U.A., de pildă, dar

2.2. Clasificare şi conţinut

478. După părerea noastră, Preşedintele României, potrivit art. 80 din Constituţie, ne apare într-o triplă situaţie: a) şef de stat; b) şef al executivului (fiind unul din cei doi şefi ai executivului) şi c) garant al Constituţiei şi mediator între puterile statului. El are, deci, sarcini specifice ca şef de stat, ca şef al executivului şi ca mediator.

Astfel, ca **şef de stat**, în primul rând, Preşedintele are sarcina de reprezentare a statului român, reprezentare, se înţelege, atât în exteriorul ţării, cât şi în interior. În virtutea acestor sarcini, Preşedintele are atribuţia de a încheia, în numele României, tratatele internaţionale, negociate de Guvern, de a acredita şi rechema reprezentanţii diplomatici ai României, de a aproba înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice ori de a acredita reprezentanţii diplomatici ai altor state în România. Pe plan intern, între altele, funcţia de şef de stat, tradiţional, presupune dreptul de a conferi decoraţii şi titluri de onoare, de acordare a celor mai înalte grade militare, de numire în anumite funcţii publice, de acordare a graţierii individuale, cum este prevăzut şi în art. 94 din Constituţia României.

Ca **şef al executivului**, Preşedintele României are sarcina de a garanta independenţa naţională, unitatea şi integritatea teritorială a ţării, ceea ce presupune, în mod logic, ca Preşedintele să fie „comandantul forţelor armate" şi să „îndeplinească funcţia de preşedinte

---

şi un Preşedinte care va avea un rol foarte activ în procesul legiferării, când, potrivit Constituţiei, Preşedintele României nu are dreptul de a iniţia legi etc. Apoi, axarea campaniei electorale prezidenţiale pe programe de guvernare de partid şi asumarea de candidaţi a diferitelor angajamente politice în faţa electoratului, îl obligă pe Preşedintele ales să «forţeze» Constituţia pentru a-şi constitui organisme şi pârghii proprii de realizare a promisiunilor electorale. Orice organism, fie şi sub forma unei Comisii consultative, creat de Preşedinte sau pe lângă Preşedinte este contrar art. 116 şi art. 117 din Constituţie, idee cu care, probabil, greu se vor împăca foştii preşedinţi de partid sau de convenţii politice ajunşi în această funcţie. Nu mai vorbim de «jocul politic» realizat de Preşedintele ales în 2004 în perioada răpirii (sau regizatei răpiri) celor trei ziarişti (martie-aprilie 2005), când s-a autointitulat «şeful» unei faimoase «celule de criză», probleme care ţineau de Guvern şi ministere.

În continuarea acestor consideraţii, în ediţia anterioară am sugerat ideea axării campaniei electorale pe candidaţi neutri (vol. II, p. 289, nota 3), dar am reţinut atenţia şi asupra experienţei negative pentru candidaţii neutri faţă de taberele politice, în 2000: „Campania electorală din 2000 ne-a demonstrat ca nici formula neutrilor sau independenţilor nu este viabilă, ea a condus, practic, la accentuarea demagogiei politice, cel puţin în cazul candidaturii Isărescu. De aceea, realizând că funcţia de Preşedinte al României reprezintă obiectivul suprem al marilor lideri politici, în primul rând, a şefilor de partide, credem că axarea campaniei electorale prezidenţiale mai aproape de filozofia Constituţiei se va putea face prin decalarea alegerilor prezidenţiale de cele parlamentare, dacă, firește, nu se va opta pentru soluţia alegerii Preşedintelui de Parlament." (vol. II, ed. a III-a, p. 290, notă subsol).

După aceste consideraţii făcute în 2001, a urmat revizuirea Constituţiei, în 2003, iar ca membru al Comisiei Dorneanu (Comisia de revizuire), am propus mărirea mandatului parlamentar la 5 ani, propunere care a devenit text de Constituţie [art. 83 alin. (1)]. Un fel de destin tragic al românilor a făcut să fie ales, în 2004, ca Preşedinte un personaj politic care are respect faţă de Constituţie cât şarpele faţă de broscuţă. Rezultatul: „sunt necesare acum, în 2005, alegeri parlamentare anticipate" a devenit sloganul politic esenţial al «locatarului» de la Cotroceni. De ce acum? Simplu, pentru ca în 2009 campania prezidenţială să coincidă cu cea parlamentară. Acest efort politicianist, de eludare a spiritului Legii de revizuire a Constituţiei, ne obligă să lansăm cu fermitate teza necesităţii unui regim parlamentar clasic. Intrarea României în Uniunea Europeană, indiferent de faptul că la baza Uniunii va sta Tratatul constituţional, respins de francezi la 29 mai 2005, sau tratatele actuale, va impune, în mandatul parlamentar viitor, o nouă revizuire a Constituţiei. Cum am spus şi cu alt prilej, trebuie optat pentru un regim parlamentar, aspecte la care vom reveni în concluziile de la finalul vol. II al tratatului.

al Consiliului Suprem de Apărare a Țării", cum se arata în art. 92 alin. (1) din Constituție. În vederea realizării acestei sarcini, Președintelui îi sunt prevăzute atribuții în domeniul apărării (declararea mobilizării, respingerea unei agresiuni armate) și în situații excepționale (instituirea stării de urgență sau a stării de asediu), având dreptul de a participa și la ședințele Guvernului (art. 87 din Constituție).

479. Președintele României, în al treilea rând, este autoritatea publică chemată să vegheze la respectarea Constituției și la funcționarea autorităților (puterilor) publice în baza Constituției, sarcină care presupune și realizarea unui arbitraj între puterile statului sau, după caz, între „stat și societate". Respectarea Constituției și a legilor a fost, inițial, o îndatorire fundamentală (art. 51 din Constituție, în versiunea din 1991), ca după revizuirea din 2003 să devină un principiu fundamental al statului [art. 1 alin. (5) din Constituția republicată], apoi art. 16 alin. (2) consacră principiul legalității („Nimeni nu este mai presus de lege"), deci orice cetățean și orice autoritate publică, în sens larg, trebuie să fie diligenți în tot ceea ce fac, pentru a se înscrie în sfera Constituției. Există, apoi, autorități specializate care soluționează litigiile determinate de nerespectarea legii sau a Constituției, inclusiv de către Parlament, ipoteză în care se ajunge la controlul de constituționalitate al legii sau al regulamentului în fața Curții Constituționale. Președintele României are rolul de a „media" conflictele dintre autoritățile exclusiv politice (de exemplu între Parlament și Guvern etc.) determinat de aplicarea Constituției, adică conflictele de natură politică dintre autoritățile publice. Aici este elementul de noutate, cu caracter revoluționar,[1] de care am vorbit anterior, fiind puține constituții din lume care reglementează un atare rol pentru persoana care îndeplinește funcția de șef al statului, mai ales dacă este vorba de un președinte de republică.[2] Această funcție a Președintelui României, cum s-a arătat deja, reclamă, logic, un Președinte, prin statut constituțional, echidistant față de partidele politice. Președintele va fi pus să medieze și între tabăra politică din care a făcut parte, pe care a condus-o, și tabăra politică adversă, iar dacă, o dată ajuns Președinte, Constituția nu i-ar interzice să mai fie membru de partid, el ar risca să fie calificat „judecător și parte în aceeași cauză". Este motivul major pentru care s-a consacrat incompatibilitatea din art. 84 alin. (1) al Constituției.

480. După părerea noastră, formularea: „În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate" din alin. (2) al art. 80 din Constituție, trebuie privită, sub aspectul semnificației sale politice, și prin prisma altor principii ale Constituției, între care independența justiției și, respectiv, a contenciosului constituțional. Este de neconceput că, invocând art. 80 alin. (2) din Constituție, o Cameră a Parlamentului să solicite arbitrajul Președintelui în «litigiul» pe care aceasta îl are cu Curtea Constituțională

---

[1] Redactorii textului românesc au avut în vedere, în special, soluția din Constituția Spaniei (1978) care, în art. 56, precizează, între altele, că șeful statului „este arbitrul și moderatorul funcționării regulate a instituțiilor" care, la rândul ei, a fost influențată de soluția din Constituția Franței (1958), unde se arată că Președintele veghează la respectarea Constituției și asigură, prin arbitrajul său, „funcționarea regulată a puterilor publice, precum și continuitatea statului" (art. 5).

[2] De pildă, Constituția Greciei (9 iunie 1975), care în art. 30 alin. (1) prevede că „Președintele Republicii este arbitrul instituțiilor Republicii" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., 1992, p. 180-182.)

asupra unui text din regulament, de exemplu, declarat prin decizia Curţii neconstituţional sau un litigiu dintre Guvern şi o instanţă de contencios administrativ[1] etc.

§ 3. Sfera atribuţiilor Preşedintelui României

3.1. Natura juridică a regimului politic consacrat de Constituţia din 1991, revizuită în 2003

481. A devenit, se poate spune, o constantă a dreptului public contemporan clasificarea regimurilor politice în patru mari categorii: a) prezidenţial (exemplul tipic S.U.A.), b) semi-prezidenţial (exemplul tipic Franţa), c) parlamentar (Spania, Italia, Grecia etc.), d) de adunare (exemplul tipic Elveţia). Prin Constituţia din 1866 (inspirata după Constituţia belgiană din 1831), ca şi prin cea din 1923, în România, apelându-se la o dinastie domnitoare străină, s-a instaurat un regim monarhic constituţional. Fără, însă, a intra în detalii, cercetarea Constituţiilor din 1866 sau 1923, ca şi a literaturii de specialitate, ne conduce, cum s-a subliniat deja, la ideea unui regim politic axat pe primatul executivului, în frunte cu Regele, calificat, în mod expres, şef al puterii executive.

Apoi, nici Constituţia din 1866 şi nici cea din 1923 nu aminteau de existenţa unui organism pe care şi l-au creat foştii regi ai României, şi anume Consiliul de Coroană. Acest Consiliu era

---

[1] La această concluzie se ajunge cu atât mai mult dacă avem în vedere şi faptul că, prin Legea de revizuire a Constituţei, s-a inclus în sfera atribuţiilor Curţii Constituţionale şi „soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii" [art. 146 lit.e)], atribuţie pe care Curtea şi-a exerciat-o pentru prima dată prin Decizia nr. 53/2005 (publicată în M. Of., nr. 144 din 17 februarie 2005). Curtea a apreciat că poziţia Preşedintelui României în legătură cu aspecte legate de organizarea şi funcţionarea Parlamentului sau a partidelor parlamentare nu intră sub incidenţa textului citat, nefiind vorba de un act juridic. Ni se pare o interpretare restrictivă a Constituţiei, dar, chiar aşa stând lucrurile, ne întrebăm, prin Legea Curţii Constituţionale, potrivit art. 146 lit. l) din Constituţie, nu se poate reglementa clar competenţa Curţii de a soluţiona şi atacurile de natură politică la adresa magistraţilor şi a autorităţii judecătoreşti, prin care se încalcă principiile statului de drept, ale independenţei justiţiei sau ale suveranităţii Curţii Constituţionale?

De pildă, la începutul lunii aprilie 1994, noul ministru al justiţiei, la o conferinţă de presă, precum şi în unele interviuri, inclusiv la BBC, se pronunţă categoric împotriva Curţii Constituţionale, spunând că obiectivul său fundamental este „dărâmarea acestei instituţii creată exclusiv în consideraţiunea unor persoane". Cum ne-am exprimat şi cu altă ocazie, dincolo de infatuare şi ignoranţă, o atare poziţie a unui membru al Guvernului era contrară art. 146 din Constituţie, în versiunea din 1991, care stabilea subiectele ce pot iniţia revizuirea Constituţiei, între care nu figura „ministrul justiţiei", nici măcar Guvernul în ansamblu, ci Preşedintele României, adevărat, la propunerea Guvernului (*A. Iorgovan*, Spre o Constituţie europeană, în Revista Ordinea, nr. 15, 22-28 aprilie 1994, p. 4, respectiv Golgota tranziţiei, eseuri neconventionale, Ed. Globus, 1995, p. 117-120).

Acest caz n-a rămas izolat, atacurile executivului la adresa Curţii Constituţionale, ca şi a justiţiei, în general, aproape că au devenit ceva obişnuit după alegerile din 2004 şi, culmea ironiei, popularitatea Preşedintelui României este ridicată, iar acţiunile Curţii Constituţionale, între care Conferinţa Curţilor Constituţionale francofone (28-30 mai 2005) sunt complet ignorate de mass-media. Dincolo de orice comentariu, dincolo de «miopia» presei, sunt aspecte care ţin de construcţia statului de drept, a democraţiei şi, implicit, de educaţia civico-juridică. Fie şi numai din acest din urmă considerent, Curtea Constituţională trebuie să dobândească «puteri sporite» , soluţionând şi conduite contra Constituţiei, dar mascate politic.

format din intimi ai regelui, din personalități culturale și științifice, din oameni de afaceri și, evident, din politicieni, inclusiv din cei care aveau funcții publice guvernamentale. Interesant este de semnalat că orice decizie politică majoră, mai întâi, se discuta în Consiliul de Coroană, unde, se înțelege, Regele sau intimii Casei Regale aveau o influență hotărâtoare, iar apoi se discuta în Guvern sau în Parlament. Un lucru este cert: regimul politic din România, în baza Constituțiilor din 1866 și 1923, a fost un regim parlamentar doar sub aspectul său exterior, pe fond, însă, el se caracteriza printr-o dominație a Regelui și a Consiliului de Coroană. Așa se explică de ce relativ ușor, în 1938, s-a putut instaura, paradoxal, prin adoptarea unei noi Constituții, dictatura regală, după care au urmat încă 50 de ani de regimuri politice autoritare.

482. Cât privește forma de guvernământ și regimul politic instaurate în România după abolirea monarhiei, la 30 decembrie 1947, la fel se poate vorbi despre un aspect formal și unul real, de esență. Sub aspect formal, deci strict tehnic juridic, statul a fost calificat republică, și încă republică populară, până în 1965, când s-a metamorfozat în republică socialistă, dar, ca esență, s-a instaurat un foarte perfid și cinic regim dictatorial, dictatura unui partid, în fapt a Moscovei, transformată, treptat, treptat, în dictatura unor «clanuri» autohtone, culminând cu dictatura clanului Ceaușescu. Nu întâmplător, un specialist de forța prof. Ion Deleanu face o diviziune aparte atât pentru forma de guvernământ, cât și pentru regimul politic când se referă la statele socialiste, arătând că sistemul socialist a preluat și articulat „ceea ce are mai malefic monocrația, oligarhia, cezarismul democratic", fiind vorba, fără echivoc, de „un mecanism de guvernământ fals democratic".[1)]

În ceea ce ne privește, ne-am exprimat părerea că, sub aspectul formei de guvernământ, putem să vorbim despre republică, dar despre o republică comunistă, cum în baza Decretului-lege nr. 92/1990 am putea vorbi despre o republică revoluționară, doar în baza Constituției din 8 decembrie 1991 putem vorbi de o republică democratică semi-parlamentară.

483. Experiența istorică de dominație a executivului, evocată mai sus, ca și cea din timpul regimului comunist, care, din 1974, a creat, sub aspect statal, instituția „Președintelui Republicii Socialiste România", nu puteau să rămână fără consecințe în ceea ce privește opțiunea României post-revoluționare asupra regimului politic. Atât în dezbaterile din Parlament, cât și în cele extra-parlamentare s-au purtat numeroase și aprinse discuții; se înțelege, regimul politic fiind intim legat de forma de guvernământ.

484. Soluția asupra căreia s-a convenit, printr-o majoritate zdrobitoare de voturi, în Adunarea Constituantă (este de reținut că procedura de alegere a Președintelui României a fost validată prin vot secret) a fost a unui președinte de republică ales direct prin sufragiu universal, dar cu atribuții mult mai limitate decât un președinte dintr-un sistem semi-prezidențial. Făcând o calificare a regimului politic românesc, prin prisma textului inițial al Constituției din 1991, am susținut că suntem mai aproape de un sistem parlamentar decât de unul semi-prezidențial, suntem în prezența unui sistem **semi-prezidențial atenuat sau parlamentarizat.**[2)] După cum se arată în lucrarea citată, din toate trăsăturile ce caracterizează regimul semi-prezidențial francez, puține se regăsesc în sistemul nostru constituțional, majoritatea acestora, sub diverse forme și în scopul diminuării influenței politice a Președintelui României,

[1)] *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, vol. I, op. cit., p. 47.

[2)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I.Vida*, op. cit., p. 184.

sunt preluate de Guvern, iar unele atribuții sunt condiționate de aprobări ale Parlamentului, regăsindu-se integral din sistemul francez doar procedura alegerii prin vot universal direct, în două tururi de scrutin. Dacă în Franța rolul politic al Președintelui Republicii este foarte important, el participă la toate ședințele Guvernului și le prezidează, semnând ordonanțele adoptate, poate dizolva oricând adunările legiuitoare (după consultarea președinților acestora și a Primului-ministru), prezidează Consiliul Superior al Magistraturii, numește pe Primul-ministru, fără a avea în mod necesar acordul Camerelor etc., în România, rolul politic al Președintelui Republicii este mult diminuat, toate atribuțiile sale politice majore sunt supuse unui sistem de îngrădiri și condiționări, specifice regimurilor parlamentare, iar uneori chiar mai excesive ca în orice regim parlamentar (de exemplu atribuția de dizolvare a Parlamentului). De aici și natura juridică a regimului politic, la care s-au oprit specialiștii, de regim **semi-prezidențial atenuat**. Firește, este vorba despre textul Constituției nu despre starea de fapt, contrară Constituției.

485. Ne-am raliat, astfel, la opinia exprimată în primul comentariu al Constituției de către Florin Vasilescu, unul dintre experții Comisiei de elaborare a proiectului de Constituție. Legea de revizuire a Constituției, din 2003, cum am arătat cu alt prilej, a întărit rolul Parlamentului în sistemul constituțional[1)], motiv pentru care, în comentariul Constituției revizuite, s-a propus calificarea regimului politic ca **regim semi-parlamentar**[2)], iar la o nouă revizuire, s-ar impune un regim parlamentar clasic, cum vom arăta în final.

3.2. Argumente de ordin constituțional pentru regimul semi-prezidențial atenuat sau semi-parlamentar

486. Pentru a argumenta această soluție, vom aduce, în cele ce urmează, unele precizări pornind chiar de la textele Constituției.

1. Atât Parlamentul, cât și Președintele sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, apărând că organe reprezentative la nivel național, dar spre deosebire de Președinte, Parlamentul este calificat expres ca fiind „organul reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării" [art. 61 alin. (1), după revizuire].

2. Dreptul Președintelui de a dizolva Parlamentul nu se poate exercita numai cu respectarea următoarelor condiții:

a) obligativitatea consultării președinților celor două Camere;

b) Parlamentul să nu fi acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare a învestiturii;

c) în intervalul de 60 de zile, trebuie să fi fost respinse cel puțin două solicitări de învestitură;

[1)] Am avut în vedere, între altele: includerea sintagmei «democrație constituțională», legată organic de Parlament, în definiția principiului separației și echilibrului puterilor [art. 1 alin. (4)] din Constituție; precizarea faptului că organele reprezentative sunt rezultatul alegerilor libere (art. 4); menținerea calificării Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului roman (art. 61), în paralel cu restrângerea posibilităților de emitere a ordonanțelor de urgență [art. 115 alin. (4)-(6)]; introducerea aprobării Parlamentului pentru remanierile guvernamentale, prin care se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului [art. 85 alin. (3)]; reglementarea într-un articol distinct a punerii sub acuzare a Președintelui României și precizarea expresă a suspendării de drept (art. 96); introducerea interdicției pentru Președintele României de a-l demite pe primul-ministru [art. 107 alin. (2)] etc. (*A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidențiale și al răspunderii Președintelui României pentru emiterea acestora, în R.D.P. nr. 1/2005, p. 64-65).

[2)] *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p.157-158.

d) să nu reprezinte a doua dizolvare în cursul unui an calendaristic;

e) să nu fie vorba de ultimele șase luni ale mandatului Președintelui;

f) în țară să nu fie instituită starea de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență (art. 89, după revizuire).

3. Parlamentul are dreptul de a trage la răspundere politică Președintele României, procedând la suspendarea acestuia din funcție și apoi la organizarea unui referendum pentru demiterea sa (art. 95).

4. Parlamentul (Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună) poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, caz în care competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare [art. 96 alin. (1) și (4), după revizuire].

5. Președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național numai după consultarea Parlamentului (art. 90)[1].

6. Președintele desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament (art. 85)[2].

---

[1] Din punct de vedere logic, se pot crea două situații: 1) Parlamentul își dă acordul și 2) Parlamentul este împotriva referendumului. În prima ipoteză, solicitarea Președintelui României este întărită de acordul Parlamentului, organul reprezentativ suprem al poporului, ceea ce va crea o mult mai mare bază populară pentru ideea referendumului. În ipoteza a doua, teoretic se ajunge la o divergență între cele două autorități reprezentative, divergență care va fi supusă arbitrajului poporului. Deși Constituția nu menționează expres, practic, un Președinte care a chemat poporul la referendum, trecând peste punctul de vedere al Parlamentului, iar rezultatul referendumului este negativ, nu mai are nici o credibilitate, urmând, într-o logică firească, să-și prezinte demisia. Invers, dacă poporul, contrar voinței Parlamentului, a aprobat punctul de vedere al Președintelui, s-ar putea interpreta că data referendumului are și semnificația unei moțiuni de cenzură față de Parlament, a unui vot de neîncredere, altfel textul din art. 2 al Constituției cu privire la suveranitatea națională este lipsit de relevanță practică. Referendumul reprezintă forma de manifestare a democrației directe, care, logic, se impune în fața democrației reprezentative, este și o confirmare a tezei după care poporul este subiect de drept constituțional. Cum ne-am exprimat și în cursul de Drept constituțional, sub aspect strict juridic, data referendumului, contra poziției Parlamentului, trebuie considerată data dizolvării implicite a acestuia, prin voința poporului, urmând ca de la această dată să curgă termenul de cel mult trei luni, prevăzut de art. 63 alin. (2), de organizare a noi alegeri. Desigur că această interpretare rămâne o pură ipoteză teoretică dacă nu se va crea și o practică, urmare a însușirii acestei teorii de către forțele politice ale țării. La fel de bine se poate, sub aspect teoretic, replica în felul următor: cazurile de dizolvare a Parlamentului sunt expres și limitativ prevăzute de Constituție etc. Dacă, în legătură cu o problemă oarecare, asemenea semne de întrebare admitem și noi că se pot ridica, depinde pe ce punem accent: pe spiritul principiilor fundamentale sau pe litera unor principii ale unor instituții, ne exprimam mari rezerve că ar mai exista dubii atunci când obiectul referendumului îl reprezintă însăși organizarea sau nu de alegeri parlamentare anticipate.

În orice caz, ideea «retragerii încrederii Parlamentului» de către popor este prezentă, fără echivoc, în ipoteza respingerii, prin referendum, a propunerii de demitere a Președintelui, urmare a suspendării sale din funcție de către Parlament. Aici este vorba de un conflict deschis între Parlament și Președinte, iar poporul, ca detentor al suveranității naționale, joacă rolul de arbitru. A judeca altfel înseamnă a duce țara în blocaj instituțional, aspecte la care vom reveni.

Sunt, aici, unele aspecte care se impun a fi „corijate", cu prilejul preconizatei revizuiri.

[2] Sediul acestei materii îl reprezintă art. 85 și 103 din Constituția noastră, articole ce conțin dispoziții asemănătoare cu art. 62 alin. (4) și, respectiv, art. 99 din Constituția Spaniei. Există, totuși, o distincție de fond în ceea ce privește regimul juridic al votului de învestitură. Constituția Spaniei cere candidatului propus pentru funcția de Prim-ministru să expună programul politic al Guvernului pe care are intenția să-l formeze, solicitând încrederea Congresului Deputaților [art. 99 alin. (2)], pe când art. 103 din Constituția României

7. Guvernul, în întregul său, şi fiecare membru al acestuia, solidar cu ceilalţi membri, răspund politic numai în faţa Parlamentului [art. 109 alin. (2), după revizuire].

8. Nu numai Preşedintele României, ci şi fiecare Cameră în parte a Parlamentului are dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. Este adevărat, Preşedintele poate dispune suspendarea acestora din funcţie dacă s-a cerut urmărirea penală [art. 109 alin. (2) după revizuire].

9. Preşedintele nu are drept de iniţiativă legislativă, aceasta aparţine unui număr de cetăţeni, fiecărui parlamentar şi Guvernului (art. 74 după revizuire).[1)]

10. Refuzul Preşedintelui de a promulga o lege se exercită o singură dată, după primirea acesteia; în urma reexaminării de către Parlament, promulgarea trebuie să se facă în cel mult 10 zile (art. 77).

11. Cele mai importante atribuţii ale Preşedintelui în domeniul politicii externe, al apărării, al stărilor excepţionale sunt condiţionate, în exercitarea lor, fie de voinţa Guvernului, fie de cea a Parlamentului sau se află sub controlul Parlamentului. Aşa, de exemplu:

a) Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului [art. 91 alin. (1)].

b) Preşedintele, la propunerea Guvernului, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României şi aproba înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice [art. 91 alin. (2)].

c) Preşedintele poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate [art. 92 alin. (2)][2)].

d) În caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, Preşedintele are obligaţia de a lua măsurile impuse de situaţie pentru respingerea agresiunii şi a informa neîntârziat, printr-un mesaj, Parlamentul despre aceste măsuri.[3)]

e) Preşedintele poate institui, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă (pe întreg teritoriul ţării sau numai în anumite zone), dar are obligaţia de a solicita Parlamentului încuviinţarea acestei măsuri, în cel mult cinci zile de la luarea ei (art. 93).

---

precizează obligaţia candidatului la funcţia de Prim-ministru de a prezenta Parlamentului (Camerelor reunite) atât programul politic, cât şi întreaga listă a Guvernului, cerând pentru ambele votul de încredere. Astfel, în baza Constituţiei Spaniei, ca şi a altor constituţii din Europa occidentală, elementul de forţă în procesul acordării votului de încredere îl reprezintă persoana viitorului Prim-ministru, pe când în spiritul Constituţiei României se ia în calcul întreaga listă a Guvernului. În această logică a procesului de învestitură, actul Preşedintelui României de a numi pe Primul-ministru şi pe ceilalţi membri ai Guvernului, după ce lista guvernamentală a fost aprobată de Parlament, este un act pur formal, este mai degrabă un ceremonial protocolar decât un fapt juridic. Spre deosebire de această situaţie, actul de numire de către Regele Spaniei, la propunerea Primului-ministru, a celorlalţi membri ai Guvernului, are valoare de fapt juridic, ceea ce şi explică dreptul Regelui de a-i demite din funcţie (art. 100 din Constituţia Spaniei).

[1)] Este adevărat, Constituţia recunoaşte dreptul Preşedintelui de a iniţia revizuirea Constituţiei, dar nu din proprie iniţiativa, ci numai la propunerea Guvernului. Practic, Preşedintele nu face altceva decât să autorizeze propunerea Guvernului, ceea ce în alte republici, şi încă parlamentare, Preşedintele face şi în materia iniţiativei legislative obişnuite [vezi art. 87 alin. (4) din Constituţia Italiei].

[2)] Preşedintele poate, în cazuri excepţionale, să adopte această măsură fără aprobarea prealabilă a Parlamentului, dar are, în schimb, obligaţia de a solicita această aprobare ulterior, „în cel mult cinci zile de la adoptare" [art. 92 alin. (2) teza II].

[3)] În ipoteza în care Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii [art. 92 alin. (3)].

12. În fine, mai precizăm că decretele Președintelui, emise în exercitarea celor mai importante atribuții (încheierea de tratate, acreditarea reprezentanților diplomatici, declararea mobilizării, respingerea unei agresiuni armate, instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, conferirea decorațiilor și a titlurilor de onoare, acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral) se contrasemnează de Primul-ministru [art. 100 alin. (2) după revizuire]. Se subînțelege că, fără această contrasemnătură, decretul prezidențial nu este valabil, iar ca să obțină semnătura Primului-ministru, care este beneficiarul unui vot de încredere al Parlamentului, cei doi șefi ai executivului (Președintele României și Primul-ministru) trebuie să negocieze. Prin această formulă tehnico-procedurală, se ajunge, în fapt, la o problemă politică de fond, anume exercitarea unui control parlamentar indirect asupra Președintelui, prin intermediul Primului-ministru, care răspunde politic exclusiv în fața Parlamentului, fapt ce include aceste acte administrative în sfera actelor emise în relația cu Parlamentul, exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ, potrivit art. 126 alin.(6) din Constituție[1)].

3.3. Clasificarea atribuțiilor Președintelui României

487. 1) Din punct de vedere al funcțiilor (sarcinilor), distingem cele trei mari categorii: a) atribuții specifice șefului de stat (pe plan intern și pe plan extern); b) atribuții de realizare a funcției de șef al executivului; c) atribuții de apărare a Constituției și de asigurare a bunei funcționări a autorităților publice[2)].

2) Din punct de vedere al subiectelor față de care se exercită, distingem: a) atribuții exercitate în raporturile cu Parlamentul (adresare de mesaje, dizolvarea Parlamentului, convocarea Parlamentului în sesiune, promulgarea legii); b) atribuții exercitate în raporturile cu Guvernul (desemnarea candidatului la funcția de Prim-ministru, numirea Guvernului pe baza votului de învestitură acordat de Parlament, remanierea guvernamentală, consultarea Guvernului, participarea la ședințele Guvernului); c) atribuții exercitate în raport cu alte autorități ale administrației publice, în realizarea unor servicii publice naționale (în domeniul apărării, în domeniul relațiilor externe etc.)[3)]; d) atribuții în raporturile cu puterea judecătorească (numirea judecătorilor și a procurorilor, acordarea grațierii individuale);

[1)] *A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidențiale, op. cit., p. 64-69. Vezi, pe această temă, și *Radu Carp*, Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României, în R.D.P. nr. 4/2004, p. 13-24, precum și lucrările citate aparținând lui Tudor Drăganu (Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Lumina Lex, București, 1998, p. 281); *I. Deleanu*, (Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Europa Nova, 1996, p. 359); *Genoveva Vrabie* (Organizarea politico-etatică a României, Cugetarea Iași, 1996, p. 265); *Dana Apostol Tofan, Verginia Vedinaș, Ioan Vida, Ioan Muraru*, sau *Rodica Narcisa Petrescu* (Drept administrativ, Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 325).

[2)] La cele menționate deja, se mai pot adăuga: sesizarea Curții Constituționale, înainte de promulgarea unei legi, atunci când apreciază că o dispoziție a acesteia este neconstituțională; solicitarea Parlamentului să reexamineze o lege; adresarea de mesaje Parlamentului; consultarea populară prin referendum etc. A se vedea, pentru mai multe detalii, *Genoveva Vrabie*, Rolul și funcțiile Președintelui României, în R.D.P., nr. 2/1995, p. 69-75, precum și *Maria Vesmaș*, Rolul și locul Președintelui României în sistemul autorităților publice ale statului român, în R.D.P., nr. 1/1998, p. 69-73.

[3)] În această sferă intră și atribuția de a numi în funcții din administrația publică, precum și atribuțiile în situații excepționale (starea de urgență, starea de asediu), deoarece și în aceste din urmă ipoteze se prestează tot un serviciu public, prevăzut de lege.

e) atribuţii în raporturile cu Curtea Constituţională (numirea unor judecători, sesizarea Curţii); f) atribuţii în raporturile cu poporul (referendumul)[1].

3) Din punct de vedere al frecvenţei, deosebim două mari categorii: a) atribuţii obişnuite, curente activităţii de stat (marea majoritate) şi b) atribuţii în situaţii ieşite din comun (declararea mobilizării, declararea stării de urgenţă, declararea stării de asediu etc.).

4) Din punct de vedere al procedurii, reţinem, de asemenea, două mari categorii: a) atribuţii care se exercită fără condiţionări şi restricţii (de exemplu acordarea graţierii individuale) şi b) atribuţii care sunt condiţionate de termene, de propuneri ale Guvernului, de informarea, avizul sau aprobarea Parlamentului (majoritatea covârşitoare).

5) Din punct de vedere al formelor tehnico-juridice prin care se realizează, reţinem trei mari categorii: a) atribuţii care se realizează prin decrete (în majoritatea lor contrasemnate de Primul-ministru); b) atribuţii care se realizează prin operaţiuni administrative (de exemplu, semnarea, în numele României, a tratatelor internaţionale, primirea unor scrisori de acreditare etc.) şi c) atribuţii care se realizează prin acte exclusiv politice (de exemplu mesajul, declaraţia).

Faţă de materia cursului de Drept administrativ, pe de o parte, şi din considerente de ordonare a informaţiilor în prezentul volum, pe de alta parte, în cele ce urmează ne oprim numai la anumite atribuţii ale Preşedintelui României.

§ 4. Atribuţiile Preşedintelui în raporturile sale cu Parlamentul

4.1. Adresarea de mesaje Parlamentului, justificare şi conţinut

488. Preşedintele României, cum s-a menţionat deja, este şi unul din şefii «puterii executive», ceea ce, logic, conduce la necesitatea unor legături instituţionalizate a acestuia cu Parlamentul, în calitatea sa de putere legiuitoare sau de autoritate reprezentativa suprema a poporului român, care exercită controlul asupra Guvernului şi administraţiei publice. Am văzut că, în baza sistemului nostru constituţional, nu putem vorbi despre raporturi de subordonare între Preşedinte şi Guvern şi nici despre organe ale administraţiei ministeriale aflate în raporturi de subordonare, în sensul strict al termenului, faţa de Preşedinte, ceea ce

[1] Constituţia României prevede un referendum facultativ, în art. 90, care este la latitudinea Preşedintelui: „Preşedintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional" şi un referendum obligatoriu, în cazul revizuirii Constituţiei [art. 151 alin. (3)]. Acesta din urmă, din modul în care este redactat textul: „Revizuirea este definitivă, după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire", se organizează de către Guvern, în baza regulilor stabilite prin lege organică. Dispoziţiile alin. (3) al art. 151 trebuie coroborate cu dispoziţiile art. 73 alin. (3) lit. c), care includ „organizarea şi desfăşurarea referendumului" în sfera materiilor rezervate legii organice. De vreme ce legiuitorul nu distinge, rezultă că poate fi o singura lege pentru ambele categorii de referendumuri sau câte o lege pentru fiecare categorie, cum nimic nu opreşte ca în legea privind procedura referendumului să se reglementeze şi alte aspecte, cum ar fi procedura iniţiativei populare, atât în materie legislativă, cât şi în materia revizuirii Constituţiei. Concret, s-au adoptat două legi: Legea privind exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni, Legea nr. 189/1999, publicată în M. Of., nr. 611/1999 şi republicată în M.Of., nr. 516 din 8 iunie 2004; Legea privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, Legea nr. 3/2000, publicată în M. Of., nr. 84/2000, modificată şi completată de O.U.G. nr. 9/2003 (publicată în M. Of., nr. 710 din 10 octombrie 2003) şi Legea nr. 551/2003 (publicată în M. Of., nr. 922 din 22 decembrie 2003). Ambele legi conţin şi aspecte ce privesc Constituţia.

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

nu înseamnă că Preşedintelui îi poate fi indiferentă activitatea Guvernului şi a celorlalte autorităţi ale administraţiei publice. Dacă Preşedintele apreciază că anumite aspecte legate de îmbunătăţirea activităţii Guvernului, a ministerelor sau a unor autorităţi ale administraţiei locale ţin de procesul legislativ sau de controlul parlamentar, este firesc să aibă «un canal» de comunicare cu Parlamentul, adică să aibă posibilitatea de a transmite un mesaj Parlamentului. Preşedintele are şi sarcini de reprezentare a statului român, precum şi sarcina de garant al Constituţiei, fiind, prin forţa împrejurărilor, unul dintre «barometrii» politici ai naţiunii, iar, pe de altă parte, el nu poate legifera; în plus, multe din atribuţiile sale sunt condiţionate fie de o consultare a Parlamentului, fie de o aprobare ulterioară a acestuia. Tocmai de aceea, apare ca fiind necesară şi normală posibilitatea constituţională de a-şi face opiniile cunoscute Parlamentului cu privire la problemele naţiunii, de unde instituţia mesajului[1]. Textul în discuţie are următoarea redactare: „Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii" (art. 88).

489. Faţă de modul de redactare şi faţă de aspectele cunoscute în dreptul comparat[2], se impun câteva precizări: a) sfera problemelor care pot forma obiectul mesajului adresat

---

[1] În practica parlamentară, mai exact în luna septembrie 1994, s-a pus problema efectelor mesajului, mai exact: după prezentarea mesajului trebuie să aiba loc, imediat, dezbaterea acestuia, cu participarea Preşedintelui Republicii, sau această dezbatere se poate face ulterior? Controversa a plecat de la art. 7 alin. (1) din Regulamentul şedinţelor comune ale celor două Camere, în vigoare la data respectivă, potrivit căruia „prezentarea şi dezbaterea mesajelor adresate Parlamentului" (sub. ns. A.I.) se înscriau cu prioritate pe ordinea de zi. Plecându-se de la această situaţie, cu adresa nr. XI/686 din 13 septembrie 1994, Preşedinţii celor două Camere, în temeiul art. 144 lit. b) din Constituţie, în versiunea din 1991 [devenit art. 146 lit.c) urmare a revizuirii], au sesizat Curtea Constituţională, unde s-a format Dosarul 81 B/1994. La acest dosar, la 30 septembrie 1994, Curtea a adoptat Decizia nr. 87, publicată în M. Of., nr. 29 din 14 octombrie 1994. În considerentele acestei decizii mesajul este definit ca fiind „mijlocul prin care Preşedintele României comunica Parlamentului opiniile sale cu privire la problemele politice ale naţiunii".

De asemenea, în considerentele deciziei se arată că primirea mesajului constituie „o modalitate a colaborării celor două autorităţi alese prin vot direct - Parlamentul şi Preşedintele României - constând în aducerea la cunoştinţa parlamentarilor a opiniilor preşedintelui cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii. De aceea, după primirea mesajului de către Camere, aspecte ce alcătuiesc conţinutul sau ar putea face obiectul unei dezbateri, dar ca o problema separata". Tocmai de aceea, Curtea a declarat neconstituţională prevederea de la art. 7 alin. (1) din Regulamentul, în vigoare, al şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, referitoare la obligativitatea dezbaterii mesajelor prezentate de Preşedintele României, cu excepţia situaţiilor la care se referă art. 92 alin. (3) din Constituţie (Culegere de decizii şi hotărâri, 1994, Regia Autonomă„Monitorul Oficial", Bucureşti, 1995, p. 121-124).

[2] Instituţia mesajului şefului executivului către naţiune sau către Parlament este cunoscută în toate regimurile politice democratice, semnificaţia juridică a acestora, atunci când sunt adresate Parlamentului, diferă, însă, nu numai de la un regim politic la altul, dar şi în cadrul aceluiaşi tip de regim politic (de exemplu cel parlamentar) de la o formă de guvernământ la alta. Astfel, „mesajul Tronului" în monarhiile constituţionale are ca efect obligaţia Parlamentului (a Camerelor, dacă este vorba de un Parlament bicameral) de a dezbate conţinutul mesajului şi a trimite răspunsul său Suveranului. Pentru exemplificarea acestei concluzii, reţinem art. 90 alin. (3) din Constituţia României din 1923: „Regele deschide sesiunea prin un Mesaj, la care Adunările fac răspunsurile lor". În regimul prezidenţial se vorbeşte despre un mesaj al Preşedintelui către naţiune, „cu privire la starea naţiunii", care reprezintă, pe de o parte, un fel de „raport electoral", iar pe de alta parte, un program de guvernare, în legătură cu care nu este chemat să se pronunţe Parlamentul. Apoi, nu trebuie să scăpăm din vedere faptul că *mesajul* este prevăzut de diferite constituţii republicane şi ca o modalitate de comunicare între Preşedintele Republicii şi naţiune în situaţii excepţionale, ieşite din comun: „Atunci când instituţiile Republicii, independenţa naţiunii, integritatea teritoriului sau îndeplinirea

Parlamentului este relativ determinată, rămânând la latitudinea Președintelui[1)] să cântărească ce anume reprezintă „principale probleme politice ale națiunii", dar se subînțelege că acestea trebuie să fie și de competența Parlamentului, adică să vizeze procesul de legiferare sau, după caz, controlul parlamentar asupra Guvernului și a celorlalte autorități ale administrației publice; b) forma prin care Președintele adresează mesajul, de vreme ce legiuitorul constituant nu o spune în mod expres, rămâne, de asemenea, la latitudinea Președintelui, putând există trei mari situații: 1) prezentarea directă de Președinte; 2) citirea mesajului de un «trimis prezidențial» (de exemplu un consilier) și 3) trimiterea mesajului sub forma unei scrisori publice.

4.2. Regimul juridic și efectele mesajului

490. Dreptului de mesaj al Președintelui îi corespunde, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, obligația Camerelor, întrunite în ședință comună, de a primi mesajul. După cum se reține și în Decizia nr. 87/1994 a Curții Constituționale, potrivit art. 100 din Constituție, numai decretele președintelui se contrasemnează, de unde rezultă că mesajul constituie un act exclusiv și unilateral al Președintelui, care nu produce efectele juridice ale unui decret, întrucât singura consecință prevăzută de art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție este obligația Camerelor de a se întruni, în ședință comună, și de a-l primi. Tocmai de aceea, am identificat o categorie de atribuții ale Președintelui Republicii și din punct de vedere al formelor (instrumentelor) tehnico-juridice prin care se realizează.

491. Organizarea dezbaterii mesajului cu participarea Președintelui, cum s-a cerut de către opoziția din 1994, implică, logic, posibilitatea ca mesajul să fie respins, total sau parțial, fapt ce vine în contradicție cu prevederea art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, care se referă, în mod expres, la convocarea Camerelor în ședință comună pentru „primirea mesajului Președintelui României", ceea ce se menționează și în Decizia nr. 87/1994 a Curții Constituționale. Pe această linie de idei, instanța de contencios constituțional a reținut: „Președintele, ca principiu, nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară, deoarece ar însemna să-și angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziției sale constituționale, de reprezentant al națiunii și l-ar situa într-o situație similară cu aceea a Guvernului care, potrivit art. 108[2)] alin. (1) din Constituție, răspunde politic în fața Parlamentului".

Pe de altă parte, este de menționat că, și atunci când Parlamentul discută propunerea de suspendare a Președintelui, acesta nu are obligația de a participa la dezbateri. În art. 95

---

angajamentelor internaționale sunt amenințate într-un mod grav și imediat, și când funcționarea legală a autorității de stat constituționale este întreruptă, Președintele Republicii ia măsurile cerute de circumstanțe, după consultarea oficială a Primului-Ministru, a președinților Camerelor și a Consiliului Constituțional. El informează și națiunea printr-un mesaj (...)" [art. 16 alin. (1) și (2) din Constituția Franței]. Un aspect de acest gen reglementează și Constituția României, în art. 92 alin. (3), cu precizarea că mesajul se adresează Parlamentului, care, dacă nu se află în sesiune, se convoacă, de drept, în cel mult 24 de ore fiind vorba de 24 de ore de la declanșarea agresiunii armate împotriva țării).

[1)] Este vorba de Președintele ales și nu de către Președintele interimar, care, potrivit art. 98 din Constituție, nu poate exercita această atribuție, ca și pe cea de dizolvare a Parlamentului, respectiv pe cea de organizare a referendumului.

[2)] Devenit art. 109 în Constituția României republicată în M. Of., nr. 767/2003, urmare a revizuirii prin Legea nr. 429/2003, aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003.

alin. (1), se arată doar că „Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută", soluție preluată și de art. 96 alin. (2) în cazul punerii sub acuzare pentru înaltă trădare. Apoi, nu trebuie omis și faptul că Președintele nu participă nici la dezbaterile parlamentare legate de cererea de reexaminare, formulată în temeiul art. 77 din Constituție. Este pur și simplu absurd să se susțină că, în ipotezele prevăzute de art. 77 și 95 alin. (1), respectiv art. 96 alin. (2), Președintele nu participă la dezbaterea parlamentară, dar trebuie să participe atunci când adresează Parlamentului un mesaj, care pleacă de la prezumția că este necesar chiar pentru clarificarea strategiilor și priorităților politice din viața parlamentară. Altfel, mesajul devine un instrument pur formal, protocolar. Este o constantă a dreptului public caracterul de act unilateral al mesajului șefului de stat, dar nu mai puțin, el evocă și ideea de colaborare dintre executiv și legislativ, într-un sistem democratic, pentru rezolvarea „principalelor probleme politice ale națiunii", idee reglementată expres de alin. (4) al art. 1 din Constituție, urmare a revizuirii din 2003.

Logic, ideea de colaborare presupune o anumită relevanță politică a mesajului, el însemnând o atenționare oficială a Parlamentului asupra unor probleme politice majore ale națiunii, un motiv de reflecție și de meditație pentru forțele politice parlamentare. Această concluzie se impune cu atât mai mult în condițiile actuale ale existenței unui text constituțional care consacră principiul separației și echilibrului puterilor. Pentru realizarea acestor misiuni nu este nevoie, nu este necesar ca prezentarea mesajului să fie urmată de dezbateri parlamentare, cu participarea Președintelui.

492. Toate acestea nu pot duce, însă, la concluzia că problemele prevăzute în mesaj nu ar putea face obiectul unei dezbateri, după „primirea lui de către Camere, ca o problemă separată". „Nimic nu poate împiedica Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului român, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, să dezbată o problemă prevăzută în mesajul pe care l-a primit și chiar să adopte o măsură pe baza acestei dezbateri", cum se reține în decizia citată a Curții Constituționale. Se poate spune că acest lucru trebuie să se întâmple, fiind subînțeles de Constituție, dar este, însă, un fapt politic ulterior și subsecvent primirii mesajului, care se desfășoară fără participarea Președintelui.

Dacă dezbaterea asupra mesajului are loc, atunci trebuie admis că aceasta se desfășoară pe unica răspundere politică a participanților, întrucât dezbaterea nu mai constituie expresia unei obligații constituționale a Parlamentului, aceea a primirii mesajului, prevăzută de art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, ci rezolvarea, prin mijloace parlamentare, a unor probleme politice ale națiunii, cuprinse în mesaj. Cu alte cuvinte, legiuitorul constituant face distincție între mesaj ca atare, asociat cu obligația Parlamentului de a-l primi și problemele cuprinse în mesaj, care se dezbat numai dacă Parlamentul estimează și nu pentru că Parlamentul ar avea o obligație constituțională în acest sens. Obligația constituțională a Parlamentului este legiferarea, iar această obligație există indiferent dacă Președintele Republicii îi adresează sau nu mesaje. Apoi, într-o interpretare strict gramaticală, «a primi», așa cum prevede art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, nu poate fi confundat cu «a respinge», de unde ideea că dezbaterea parlamentară asupra problemelor mesajului ar putea urmări exclusiv exprimarea atitudinii și, după caz, adoptarea unei decizii politice, fapt care, prin definiție, nu implică prezența și, cu atât mai puțin, acțiunea politică a Președintelui în Parlament.

493. Alta este situaţia mesajului prezentat Parlamentului în condiţiile art. 92 alin. (3) referitor la aducerea la cunoştinţa Parlamentului a măsurilor luate pentru respingerea unei agresiuni, cum a reţinut şi Curtea Constituţională în decizia citată. „În această situaţie, ţinând seama de atribuţiile constituţionale ale Parlamentului prevăzute la art. 62 alin. (2) lit. c) şi lit. d) din Constituţie[1] şi de faptul că mesajul are ca obiect o decizie adoptată, concretizată într-un decret prezidenţial, ce trebuie contrasemnat de Primul-ministru, prezentarea şi dezbaterea acestuia nu pot fi decât concomitente, aşa cum se prevede la art. 7 alin. (2) din Regulament"[2].

În consecinţă, Curtea Constituţională a decis că prevederea de la art. 7 alin. (1) din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, referitoare la obligativitatea dezbaterii mesajelor prezentate de Preşedintele României, este neconstituţională când este vorba de un mesaj adresat în baza art. 88 din Constituţie[3].

4.3. Convocarea şi dizolvarea Parlamentului

494. Ca regulă, în regimul parlamentar şi semi-prezidenţial, şeful statului este cel care convoacă şi, corespunzător, «concediază» Parlamentul, sau, după caz, convocând sesiunea, declarând sesiunea închisă, în unele cazuri pe baza unei hotărâri proprii, fără alte consultări (de exemplu, art. 19 alin. (2) din Constituţia Danemarcei, art. 28 alin. (3) din Constituţia Austriei). De aici şi dreptul şefului de stat de a dizolva Parlamentul, de cele mai multe ori după o simplă consultare a preşedinţilor Camerelor şi a Primului-ministru.

Aceste soluţii se regăseau şi în art. 90 din Constituţia României din 1923, care, în privinţa convocării, conţinea următoarele: „La 15 octombrie a fiecărui an, Adunarea deputaţilor şi Senatul se întrunesc fără convocare, dacă Regele nu le-a convocat mai înainte", iar cu privire la închiderea sesiunii, conţinea un text ce nu mai îngăduie nici un comentariu: „Regele pronunţă închiderea sesiunii"[4].

Din motive care ţin de pionieratul democraţiei, după jumătate de secol de regimuri totalitare, în Adunarea Constituantă nu s-au putut impune asemenea reguli clasice, iar textele impuse cu privire la dizolvare au consecinţe negative evidente în viaţa parlamentară[5].

---

[1] Devenite art. 65 lit. c) şi d) din Constituţia revizuită, cu precizarea că lit. c) a dobândit formularea "declararea mobilizării totale sau parţiale" faţă de "declararea mobilizării generale sau parţiale" din 1991.

[2] În Culegere de decizii şi hotărâri, 1994, R. A. „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1995, p. 121-124.

[3] Nu am fi surprinşi deloc ca, în legislatura actuală, majoritatea conjuncturală parlamentară, din «calcul» politic, nevoie de capital, să organizeze o dezbatere parlamentară, în prezenţa Preşedintelui în funcţiune, asupra unui mesaj al acestuia, care nu numai că abia aşteaptă o asemenea ocazie, dar o şi pune în scenă cu cinismul politic cunoscut şi sfidarea prealabilă faţă de Constituţie şi statul de drept.

Este, aici, efectul unui proces electoral într-o Românie care nu s-a maturizat încă politic, spiritul de responsabilitate civică fiind încă umbrit de «barbaria concretului» (şomaj, sărăcie, corupţie etc.). În această perioadă de «boală socială», oarecum generalizată, după câteva exerciţii electorale (1990, 1992, 1996, 2000) ajunge, în 2004, Preşedinte al României un om politic nu numai cu un comportament atipic, imprevizibil, dar cu serioase probleme penale, care, culmea ironiei, trebuie să fie garantul Constituţiei şi al funcţionării puterilor statului. Ca şi cum lupul ar fi pus paznic la oi ...

[4] În legătură cu dizolvarea, după ce se stabilea dreptul suveran al Regelui de a „dizolva ambele Adunări deodată sau numai una din ele", se preciza ca „actul de dizolvare trebuie să conţină convocarea alegerilor până în două luni de zile şi a Adunărilor până în trei luni" [alin. (7)].

[5] Cum am arătat şi în diferite studii-eseu, cum ar fi cel publicat în Revista „Parlamentul" din luna septembrie 1993 (Despre constituţionalizarea dreptului şi prioritatile legiferării), primul Parlament, ales în

495. În ceea ce privește convocarea Parlamentului, Președintele României poate interveni doar în două situații, reglementate de art. 63 alin. (3) și art. 66 alin. (2) din Constituție. Prima situație se referă la convocarea Parlamentului rezultat din alegeri, operație pe care Președintele trebuie să o facă în cel mult 20 de zile de la data desfășurării alegerilor. Potrivit art. 66 alin. (1), Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an,[1] prima începe în luna februarie și poate ține până la sfârșitul lunii iunie, iar a doua începe în luna septembrie și nu „poate depăși sfârșitul lunii decembrie", ceea ce face ca Președintele să convoace noul Parlament în sesiune ordinară sau, după caz, în sesiune extraordinară, după cum împlinirea termenului de 20 de zile (mai exact data convocării) cade în perioada sesiunii sau a vacanței parlamentare.

A doua situație privește dreptul Președintelui României de a cere convocarea unei sesiuni extraordinare a Parlamentului în funcțiune, drept pe care îl mai au alte două subiecte: a) biroul permanent al fiecărei Camere și b) cel puțin o treime din numărul membrilor unei Camere.

---

baza Constituției din 1991, a excelat prin discuții interminabile, prin comisii de anchetă fără rost etc. și, corespunzător, printr-o foarte scăzută eficiență sub aspectul legiferării, cu efecte negative greu de calculat în ceea ce privește reforma economică și legislativă. Al doilea a dezvoltat această practică, a delegării legislative, «legiferarea» fiind preluată de Guvern prin ordonanțe.

Este evident că la aceste situații a contribuit și soluția art. 89, care îi face pe parlamentari aproape inamovibili pe perioada mandatului. Altfel ar fi reacționat parlamentarii, iar procesul de maturizare a grupurilor parlamentare ar fi evoluat mult mai rapid dacă șeful statului ar fi avut dreptul să dizolve Parlamentul, fie și numai pentru faptul că Parlamentul nu putea sau nu dorea să legifereze. Ce poate fi mai important în viața parlamentară decât legiferarea, nu vorbim de «putere legislativă»? (A se vedea și eseul nostru Greva parlamentară și dizolvarea Parlamentului, în Revista Ordinea, nr. 37/1994, p. 4, 12, respectiv Golgota tranziției, op. cit., p. 87-92).

În ediția anterioară, datată 25 septembrie 2001, precizam că, deși se preconiza revizuirea Constituției, nici un partid nu punea problema revizuirii art. 89 referitor la dezbaterea Parlamentului, problemă pe care, în ceea ce ne privește, am propus-o în Comisia de revizuire (Comisia Dorneanu), fără succes. Nu s-a putut contura o voință politică necesară revizuirii Constituției, partidele din opoziție, atunci, în 2003, opunându-se categoric. Ironia politicii face ca aceleași partide aflate la guvernare în actuala legislatură să dorească alegeri anticipate, care, oricum, sunt dorite de Președintele României în funcțiune, dar se lovesc de problema dizolvării Parlamentului. Poate această lecție va conduce la formarea unui current, în sensul revizuirii în contextul procesului de euro-constituționalizare și a art. 89 din Constituția României.

[1] Pe bună dreptate, Ioan Vida arată că „în virtutea poziției egale a celor două Camere, sesiunea uneia nu poate diferi în timp față de cea a celeilalte. Ca urmare, cele două Camere ale Parlamentului trebuie să cadă de acord asupra duratei sesiunii parlamentare" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 152). Alta este judecata în cazul sesiunii extraordinare, când este posibil ca biroul permanent al unei Camere, ori cel puțin o treime din numărul membrilor acesteia să determine exclusiv convocarea acelei Camere, ceea ce s-a și întâmplat în practica Camerei Deputaților, în anul 1993. Nu mai puțin, când ordinea de zi ce motivează cererea de convocare presupune dezbaterea unor proiecte legislative urgente sau rezolvarea altor probleme de competența Parlamentului bicameral al țării, cei doi președinți de Cameră trebuie să se pună de acord și să fie convocate ambele Camere, altfel instituția ședinței extraordinare devine o formă fără fond. De aici rezultă că subiectele care au dreptul să ceară convocarea sesiunii extraordinare (Președintele României, biroul permanent al unei Camere, o treime din numărul membrilor unei Camere), trebuie să-și precizeze expres în cerere opțiunea în sensul convocării ambelor Camere sau numai a unei Camere. Nimic nu oprește, spunem noi, ca Președintele României să solicite convocarea numai a Camerei Deputaților, de exemplu dacă apreciază că aceasta are mari restanțe față de Senat în ceea ce privește dezbaterea proiectelor de legi sau invers.

496. Dreptul de a cere convocarea nu trebuie confundat cu dreptul propriu-zis de convocare care, potrivit alin. (3) al art. 66, aparţine preşedinţilor celor două Camere, dar nici nu se poate spune că nu obligă la convocare. La această concluzie ajungem printr-o interpretare sistematică a art. 66, care, în alin. (1), se referă la sesiunile extraordinare, arătând cine le poate cere, iar în alin. (3) dispune, deci, pentru ambele categorii de sesiuni: „Convocarea Camerelor se face de preşedinţii acestora". Coroborând alin. (1) cu alin. (3), vom constata că pentru sesiunea ordinara preşedintele unei Camere practic ia decizia convocării, stabilind dată şi ora, iar din coroborarea alin. (2) cu alin. (3) reiese că pentru sesiunea extraordinara preşedintele unei Camere este doar în situaţia celui care execută decizia convocării, care aparţine fie Preşedintelui României, fie biroului unei Camere, fie unei treimi din membrii unei Camere.

Din interpretarea sistematică a Constituţiei rezultă că regula o reprezintă formularea de către Preşedintele României a unei cereri pentru convocarea ambelor Camere, dar motive speciale pot îndreptăţi şi cererea Preşedintelui de convocare numai a unei Camere[1)].

497. Soluţia **dizolvării Parlamentului**, cum s-a menţionat mai sus, nu poate interveni decât în caz de criză guvernamentală gravă, cerându-se întrunite trei condiţii fundamentale: a) să existe cel puţin două solicitări privitoare la acordarea votului de învestitura; b) să fi trecut mai mult de 60 de zile de la dată primei cereri şi de a se acorda votul de învestitură şi c) să fi fost consultaţi preşedinţii celor două Camere şi liderii grupurilor parlamentare. La acestea se mai adaugă alte condiţii speciale, care trebuie ori nu a fi îndeplinite, după caz: 1) să fie vorba de prima dizolvare dintr-un an; 2) să nu fie vorba de ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui României; 3) să nu fie vorba de stare de asediu sau stare de urgenţă.

4.4. Promulgarea legii

498. Una din constantele dreptului public contemporan o reprezintă recunoaşterea pentru şeful de stat a dreptului de a **promulga legile** adoptate de Parlament, adică de învestire a legii cu formulă executorie[2)]. În marea majoritate a ţărilor, operaţiunea de promulgare implică şi «dezlegarea» dată de şeful de stat pentru publicarea legii, întrucât, mai peste tot, şeful statului are şi dreptul de a refuza promulgarea, solicitând reexaminarea legii de către Parlament sau blocând, pur şi simplu, legea (exercitarea dreptului de veto), după caz. Reglementările sunt relativ diferite, în funcţie de regimul politic consacrat de Constituţie, dar şi în funcţie de o serie de particularităţi naţionale, între care tradiţia. Aşa, de pildă, Preşedintele Republicii franceze promulgă legile în 15 zile de la comunicarea în Guvern a legii definitiv adoptate, putând, însă, înainte de expirarea acestui termen, să ceară o nouă deliberare, fie a legii în ansamblu, fie numai a unor articole din lege. După cum se menţionează în art. 10 din Constituţia Franţei, această nouă deliberare nu poate fi refuzată. Constituţia Belgiei, în art. 69, se mulţumeşte să precizeze doar că „Regele sancţionează şi promulgă legile", formulă prezentă

[1)] Biroul permanent al unei Camere ori cel puţin o treime din numărul membrilor unei Camere, logic, nu pot cere decât convocarea Camerei respective, dar nimic nu opreşte realizarea unei înţelegeri politice între convocarea ambelor Camere în sesiune extraordinara, mai ales când este vorba de un Guvern monocolor, ceea ce s-a întâmplat în sesiunea extraordinară dintre 27-31 august 2001.

[2)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 177. Pentru detalii cu privire la promulgare, vezi şi *M. Constantinescu, Ioan Vida*, Promulgarea legii, în Dreptul, nr. 6/2000, p. 9-24.

și în unele Constituții elaborate după cel de-al doilea război mondial, atât monarhice,[1] cât și republicane.[2]

499. Este de menționat că unele constituții vorbesc numai despre dreptul șefului de stat de a semna legile, ca și alte acte normative, iar când șeful de stat este un monarh, apare și obligația contrasemnării de către unii sau mai mulți miniștri. Sub acest ultim aspect, reținem art. 47 din Constituția Olandei, după care: „Toate legile și decretele regale sunt semnate de către Rege și de către unul sau mai mulți miniștri ori secretari de stat".

Soluția consacrată de Constituția României, în art. 77, este apropiată de formula legiuitorului constituant francez, dar vine cu un plus de reguli de drept substanțial și de drept procesual în ceea ce privește drepturile și obligațiile Președintelui legate de cererea de reexaminare. Ca regulă, promulgarea se face de către Președintele României în termen de 20 de zile de la primirea acesteia, el având dreptul sa ceara o singura dată reexaminarea legii. De asemenea, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, Președintele României poate sesiza și **Curtea Constituțională**, dacă apreciază că legea, în ansamblu, sau o dispoziție a ei sunt neconstituționale. Se ridică problema de a ști dacă Președintele poate cere direct Parlamentului reexaminarea legii sub aspectul neconstituționalității, dar poate sesiza cu aceeași problemă și Curtea Constituțională? La prima vedere, răspunsul apare pozitiv, la o analiză mai aprofundată a rațiunii de a fi a fiecărei autorități publice fundamentale, implicit a instituției cererii reexaminării și, respectiv, a sesizării Curții Constituționale, vom răspunde negativ[3].

500. Nimic nu oprește Președintele României să sesizeze numai Curtea Constituțională sau numai Parlamentul, invocând în cererea de reexaminare și motive de neconstituționalitate, dar o bună ordine juridică nu îngăduie ca una și aceeași problemă de neconstituționalitate să fie sesizată concomitent Curții Constituționale și Parlamentului, prin cererea de reexaminare a legii. Ca pură ipoteză teoretică, dacă această sesizare concomitentă s-ar produce și dacă Parlamentul procedează la reexaminarea legii, această operație rămâne fără relevanță în ceea ce privește reluarea procedurii promulgării, care este blocată prin însăși sesizarea Curții Constituționale. Soluția cea mai înțeleptă care se impune, sub aspect practic, în atari situații, este cea a așteptării de către Parlament a deciziei Curții Constituționale, urmând să se deruleze procedurile constituționale specifice, după cum a fost admisă sau respinsă acțiunea. Dacă Curtea Constituțională a admis acțiunea și a declarat textul neconstituțional, atunci, logic,

---

[1] A se vedea art. 62 pct. 1 din Constituția Spaniei.

[2] Avem în vedere, de pildă, art. 87 alin. (5) din Constituția Italiei: „El (Președintele) promulgă legile și emite decrete cu valoare de lege și regulamente", dar și art. 137 lit. b) din Constituția Portugaliei: „În ceea ce privește actele proprii, Președintele Republicii are în competență să: promulge și să ordone publicarea legilor, a decretelor-lege și a decretelor de reglementare, să semneze hotărârile Adunării Republicii, care aprobă acordurile internaționale și celelalte decrete ale Guvernului".

[3] În practică predomină cazurile de solicitare a reexaminării unei legi de către Parlament, fiind invocate, în unele cereri ale Președintelui României, în primul rând, motive de neconstituționalitate. Avem în vedere, de pildă, legea adoptată în 1993, pentru a conferi anumite drepturi, în realitate privilegii, foștilor parlamentari, care, în final, datorită și reacției vehemente a presei, a fost abandonată de către Parlament.

În schimb, Președintele în funcțiune în 1999, în loc să promulge, fără ezitare, legea referitoare la referendum, a inventat motive de constituționalitate, sesizând Curtea Constituțională, simțindu-se direct vizat de unele texte. Cu tot «ajutorul» Curții, nu a putut să-și reconstruiască o imagine politică pentru un nou mandat.

cererea de reexaminare a legii, formulată de Președintele României, în baza art. 77 alin. (3) din Constituție,[1] va fi «întregita», sub aspectul neconstituționalității, de decizia Curții Constituționale. Ar fi absurd să se interpreteze că Parlamentul sesizat cu problema neconstituționalității de către Președintele României, prin invocarea art. 77 alin. (3) din Constituție, ar putea da o soluție făcând abstracție de decizia Curții și de art. 147 alin. (1) din Constituție. Parlamentul avea de răspuns la o obiecție a Președintelui României, urmând să procedeze la reexaminarea legii după regulile specifice, după cum era lege organică sau lege ordinară, dar o dată ce Curtea Constituțională s-a pronunțat, altele au devenit datele problemei. Față de Constituția din 1991, Parlamentul nu putea să mențină textul inițial al legii, decât înlăturând obiecția de neconstituționalitate a Curții Constituționale, ceea ce însemna un cvorum calificat de 2/3. Potrivit Constituției revizuite [art. 147 alin. (2)] Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

501. Dimpotrivă, dacă Curtea Constituțională a respins sesizarea Președintelui României, confirmând constituționalitatea, promulgarea legii devine obligatorie în cel mult 10 zile de la primirea deciziei Curții, cum se menționează în art. 77 alin. (3) citat. Decizia Curții Constituționale, potrivit art. 147 alin. (2) din Constituție este obligatorie, dar problema care se pune este dacă această obligație există și față de Parlament, care, la rândul său, este sesizat cu cerere de reexaminare pe aceleași motive de neconstituționalitate? După părerea noastră, răspunsul este pozitiv, de vreme ce legea nu distinge, nu poate distinge nici interpretul, Parlamentul este, de asemenea, ținut să respecte decizia Curții Constituționale, altfel va încălca un text de Constituție. Prin urmare, o dată ce s-a pronunțat Curtea Constituțională, cererea de reexaminare adresată, repetăm, în mod greșit, și Parlamentului pentru aceleași motive de neconstituționalitate, rămâne fără obiect. Într-o interpretare riguroasă a alin. (3) al art. 77 citat, unde întâlnim conjuncția «sau», nu conjuncția «și» („primirea legii adoptate după reexaminare «sau» de la primirea deciziei Curții Constituționale"), putem spune că Președintele României, care sesizează concomitent pentru aceleași motive de neconstituționalitate Parlamentul și Curtea Constituțională, nu dovedește numai lipsa de inspirație în realizarea atribuțiilor sale, în raporturile cu Parlamentul și, respectiv, cu instanța de contencios constituțional, ceea ce ar avea doar consecințe morale și, eventual, politice într-o nouă campanie electorală, dar oferă argumente serioase pentru a fi acuzat, cu temei, că a încălcat Constituția. De aici, rezultă și ideea după care **Președintele României** nu poate să sesizeze unele aspecte de neconstituționalitate Curții Constituționale și altele să le cuprindă în cererea de reexaminare adresată Parlamentului. De vreme ce Curtea Constituțională este organ special și specializat în materia controlului constituționalității legilor, nu se mai justifică sesizarea și a Parlamentului, textul adoptat de Parlament, în urma reexaminării, putând să fie atacat la **Curtea Constituțională** de unul din subiectele prevăzute de art. 146 lit. a) (mai puțin Președintele României, care, cerând reexaminarea textului, este obligat să promulge legea, în cel mult 10 zile de la primirea ei după reexaminare).

---

[1] „Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care i s-a confirmat constituționalitatea".

Rămâne, însă, deschisă posibilitatea ca Președintele României să sesizeze Curtea Constituțională și Parlamentul cu aceeași lege, dar pentru probleme diferite ca natură juridică, anume Curtea Constituțională pentru probleme strict tehnic-constituționale, iar Parlamentul pentru probleme de oportunitate politică[1)].

§ 5. Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu justiția și alte autorități jurisdicționale

5.1. Numirea judecătorilor

502. Președintele României, potrivit art. 134 alin. (1) din Constituție, numește judecătorii și procurorii, cu excepția celor stagiari, la propunerea **Consiliului Superior al Magistraturii**. Soluția numirii judecătorilor de către șeful statului, se poate spune, reprezintă o soluție dominantă în constituțiile contemporane, uneori acest drept revine și ministrului de justiție, pentru anumite categorii de judecători,[2)] iar de cele mai multe ori competența șefului statului este legată de propunerea unui consiliu al magistraturii, cum a prevăzut și constituantul român.

[1)] Se subînțelege că și în atari ipoteze dezbaterea parlamentara trebuie să se realizeze după ce „s-a pronunțat" Curtea Constituțională, fiind posibil ca la reexaminarea solicitată de Președinte să se adauge și reexaminarea prilejuită de decizia Curții de declarare a unor dispoziții neconstituționale. Dacă Curtea, prin decizia sa, confirmă constituționalitatea, logic, termenul de zece zile prevăzut de art. 77 alin. (3) va curge de la data primirii de către Președinte a legii adoptate după reexaminare. Să presupunem că Parlamentul nu a așteptat decizia Curții și a trimis legea reexaminată înaintea adoptării acesteia, atunci termenul de zece zile va curge de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care s-a confirmat constituționalitatea.

[2)] Așa, de pildă, în sistemul constituțional german, întâlnim aribuția cu valoare de principiu a Președintelui Republicii federale, din art. 60 alin. (1), de „a numi și revoca judecătorii și funcționarii federali", dar și aribuția specială a ministrului federal [art. 952 alin. (2)] de a numi judecătorii la anumite tribunale, la propunerea unei Comisii, care se compune din miniștrii de resort din Landuri și dintr-un număr egal de membri aleși de către Bundestag. Dacă facem o scurtă analiză a reglementărilor din dreptul comparat, vom constata că în Belgia, de pildă, judecătorii de pace și judecătorii de tribunale sunt numiți direct de Rege, iar consilierii Curții de apel, președinții și vicepreședinții tribunalelor de primă instanță sunt numiți de Rege de pe o listă dublă, una fiind prezentată de aceste curți, iar alta de consiliile provinciale și de consiliile regionale. Consilierii Curții de Casație a Belgiei sunt numiți de Rege, la fel, de pe o listă dublă, dar una este prezentată de către Curtea de Casație și a doua, alternativă, prezentată de Camera reprezentanților și de Senat, judecătorii de la curțile de apel, ca și cei de la Curtea de Casație urmând să aleagă din rândurile lor președinții și vicepreședinții (art. 151). Constituția Spaniei se limitează numai la funcțiile de vârf din cadrul puterii judecătorești, precizând că președintele Tribunalului Suprem este numit de Rege, la propunerea Consiliului general al puterii judiciare, în formele prevăzute de lege [art. 123 alin. (2)], iar Procurorul general al statului este numit de Rege, la propunerea Guvernului și după consultarea Consiliului general al puterii judiciare [art. 124 alin. (4)]. Constituția Franței consacră, în art. 13 alin. (2), principiul după care Președintele Republicii numește funcționarii civili și militari ai statului, iar în alin. final al acestui articol se prevede posibilitatea delegării, prin lege organică, a acestei competențe Consiliului de Miniștri. Apoi, art. 65 alin. (3) cere condiția prealabilă a propunerii din partea Consiliului Superior al Magistraturii numai pentru numirea magistraților «de scaun» ai Curții de Casație, respectiv a primului președinte al Curții de apel. Pentru ceilalți magistrați, Consiliul Superior al Magistraturii dă numai un aviz pentru ministrul justiției, care face numirea. Este de menționat că Președintele Republicii prezidează Consiliul Superior al Magistraturii, iar ministrul justiției este vicepreședintele de drept, putându-l suplini pe Președintele Republicii [art. 65 alin. (1)]. Constituția Greciei precizează că judecătorii sunt numiți pe viață prin decret prezidențial, în condițiile prevăzute de lege cu privire la aptitudini și procedura de recrutare art. 88 alin. (1). Această soluție este consacrată și de art. 35 al Constituției Republicii Irlanda, cu deosebirea că nu se mai face precizarea

Există numeroase sisteme naţionale în care judecătorii, în întregime sau numai o parte a acestora, sunt aleşi de cetăţeni (în special în ţările anglo-saxone) sau de Parlament şi încă pe o anumită perioadă de timp, cum este cazul în Danemarca, unde judecătorii Curţii Supreme sunt aleşi de Parlament pe o perioadă de şase ani. Soluţia numirii judecătorilor Curţii Supreme pe o perioada limitata tot la 6 ani a fost preluată şi de Constituţia României din 1991, dar a fost o soluţie contestată nu numai de magistraţi, ci şi de unii oameni politici, motiv pentru care s-a renunţat la această soluţie prin Legea de revizuire a Constituţiei din 2003.

503. Fără a intra în detalii care ţin de dreptul judiciar, suntem de părere că soluţia, de principiu, a legiuitorului constituant român, referitoare la numirea magistraţilor, are avantajul de a neutraliza influenţa executivului, a politicului în general, în procesul de învestitură a magistraţilor. După cum a fost şi este redactat textul, reiese că, practic, decizia aparţine Consiliului Superior al Magistraturii,[1)] Preşedintele României, este adevărat, poate refuza

---

numirii pe viaţă. Constituţia Italiei consacră regula numirii judecătorilor de către Consiliul Superior al Magistraturii (art. 105), care este prezidat de Preşedintele Republicii [art. 104 alin. (2)], la fel ca şi la francezi. Soluţia italiană este preluată de Constituţia Portugaliei [art. 219 alin. (1)], cu precizarea, însă, că preşedintele Tribunalului Suprem de Justiţie este cel care prezidează Consiliul Superior al Magistraturii şi nu Preşedintele Republicii. Constituţia Olandei, la fel ca şi cea a Greciei, consacră principiul numirii pe viaţă a judecătorilor, însă, prin decret regal.

[1)] Consiliul Superior al Magistraturii, înfiinţat la începutul secolului XX, a trecut, şi la noi, prin mai multe faze de organizare, fiind una din instituţiile discutate şi disputate în Europa. Nu întâmplător, în unele ţări din Uniunea Europeană, instituţia nu există (ex. R.F.G.), iar acolo unde există, în Constituţie sunt cuprinse doar norme cu caracter de principiu sau norme de trimitere. Constituţia din 1991 a înţeles să cuprindă şi norme de substanţă referitoare la organizarea şi funcţionarea acestei instituţii din sfera Autorităţii judecătoreşti. Astfel, Consiliul Superior al Magistraturii era alcătuit, în versiunea Constituţiei din 1991, din magistraţi (judecători şi procurori) aleşi pentru o durata de patru ani, de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună; Legea de organizare judecătorească stabilea, însă criterii de drept substanţial şi de drept procesual, privind organizarea şi funcţionarea acestuia, care se studiau la disciplină Drept judiciar. Pe lângă rolul său de unica autoritate în ceea ce priveşte selecţia magistraţilor, situaţie în care lucrările erau prezidate, fără drept de vot, de ministrul justiţiei [art. 133 alin. (1) din Constituţia din 1991], Consiliul Superior al Magistraturii avea şi rolul de unică autoritate disciplinară a judecătorilor, ipoteză în care lucrările sale erau prezidate de preşedintele Curţii Supreme de Justiţie. De data această, Constituţia [art. 133 alin. (2) teza II] nu mai preciza, ca în cazul ministrului justiţiei, „fără drept de vot", reieşind intenţia legiuitorului constituant de a-l implica pe cel care prezida în procesul de decizie. În alţi termeni, Preşedintele Curţii Supreme de Justiţie era membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii atunci când acest organism îndeplinea rolul de consiliu de disciplină al judecătorilor, participând la votul din Consiliu, ca orice membru ales de către Parlament. Se subînţelegea că majoritatea de voturi se calcula la numărul de membri ai Consiliului întregit cu preşedintele Curţii Supreme de Justiţie, dar votul acestuia nu avea nici o semnificaţie specială, conform uzanţelor din dreptul procesual judiciar el îşi exprimă ultimul votul. Date fiind aceste particularităţi ale Consiliului Superior al Magistraturii, ca şi necesitatea de a fi reglementat expres în Constituţie, redactorii Constituţiei s-au văzut nevoiţi să includă Consiliul Superior al Magistraturii, alături de instanţele judecătoreşti şi Ministerul Public, într-un capitol intitulat generic „Autoritatea judecătorească", una din soluţiile cele mai criticate de către juriştii forţelor politice ce au votat contra Constituţiei. Dacă în ceea ce priveşte includerea Ministerului Public, lucrurile pot fi discutabile, întrucât suntem în prezenta unei autorităţi prin care, în fond, executivul sprijina justitia, în ceea ce priveşte includerea Consiliului Superior al Magistraturii, critica era vădit nefondată.

În practică, însă, procesul de numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii nu a fost, nici pe departe, rupt de politic, Legea de organizare judecătorească, sub guvernarea din perioada 1996-2000, a fost modificată în sensul diminuării rolului Consiliului, acesta fiind legat de propunerile ministrului justiţiei, situaţie pe care partidul de guvernământ, în urma alegerilor din 2000, şi-a propus să o remedieze.

numirea unei persoane, dar nu poate numi niciodată vreo persoană ca magistrat dacă nu face parte din propunerile ce i-au fost înaintate de Consiliul Superior al Magistraturii, la rândul său conceput fără influențe politice sub aspectul procedurii de adoptare a deciziilor.

504. Numirea judecătorilor de către Președintele Republicii are ca efect dobândirea **inamovibilității**, adică a statutului juridic special, care presupune protecția judecătorului față de oricine care, prin măsuri arbitrare șicanatorii, i-ar putea influența decizia, i-ar putea afecta independența sau prestigiul în ochii opiniei publice. În virtutea acestui statut, judecătorii au, cum s-a menționat deja, o unică autoritate disciplinară, formată exclusiv din magistrați, ei nu pot fi transferați, detașați și nici promovați fără consimțământul lor[1)].

Astfel, «febra» politică a revizuirii Constituției a fost justificată și pe necesitatea reformării Consiliului Superior al Magistraturii, în sensul «ruperii legăturilor cu politicul». După discuții ample în Comisia Domeanu și în Parlament, în final, s-a optat pentru soluția unui Consiliu Superior al Magistraturii format din două secții, una pentru judecători și una pentru procuror, cu trei categorii de membri: a) magistrați aleși în adunările generale ale magistraților și validați de Senat, în număr de 14 (9 judecători și 5 procuror); b) reprezentanți ai societății civile, în număr de 2, numiți de Senat; c) membri de drept, în număr de 3 (președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și ministrul justiției). S-a stabilit alegerea dintre cei 14 magistrați a unui președinte al Consiliului Superior al Magistraturii pentru un mandat de un an, ce nu putea fi reînnoit [art. 133 alin. (3) din Constituția revizuită în 2003]. S-a precizat expres rolul acestuia, de „garant al independenței justiției" [alin. (1) al art. 133], s-a mărit durata mandatului la 6 ani, s-a clarificat relația cu Președintele României, precum și regimul juridic al atribuțiilor și al hotărârilor, fiind, apoi, adoptată Legea nr. 542/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (M. Of., nr. 599 din 2 iulie 2004), o dată cu adoptarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (M. Of., nr. 576 din 29 iulie 2004) și a Legii nr. 303/2004 privind statutul magistraților (M.Of., nr. 576 din 29 iulie 2004).

În baza acestor reglementări constituționale și legale, la sfârșitul anului 2004 s-a constituit noul Consiliul Superior al Magistraturii, cum, ulterior, au avut loc alegerile parlamentare și prezidențiale, venind la guvernare opoziția din perioada 2000-2004, noul executiv, prin vocea ministrului justiției, pe fondul rezervelor europene la capitolul „justiție și afaceri interne", a declanșat o veritabilă cruciadă împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, care a culminat cu așa-zisul pachet de legi privind „reforma justiției", ce au făcut obiectul angajării răspunderii, în luna iunie 2005, de către Guvernul Tăriceanu, cu efectele cunoscute. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, a declarat mai multe dispoziții din această lege ca fiind neconstituționale, fiind blocată promulgarea până Parlamentul, în baza art. 147 alin. (2) din Constituție, a reexaminat dispozițiile respective.

Dincolo de orice alte conotații, reacțiile executivului, instalat după alegerile din 28 noiembrie 2004, la adresa justiției, în general, și a Consiliului Superior al Magistraturii, în particular, scot în evidență faptul că, între principiile proclamate de Constituție, între care și independența justiției, și realitate, în România, exista, în anul 2005, încă o mare diferență. Nu trebuie să ne mire de ce europenii și-au luat o măsură de protecție prin așa-numita „clauză de salvgardare".

[1)] Printre „criticile vehemente" ale Constituției, în versiunea din 1991, a fost și critica cu privire la numirea judecătorilor de la Curtea Supremă de Justiție pe o perioadă de 6 ani, sustinându-se că în felul acesta nu se mai poate vorbi de inamovibilitate. Prezumând bunele intenții ale celor care au susținut acest punct de vedere și menținând discuția pe terenul științei dreptului, chiar dacă „în spatele" unor atari critici se afla veșnicul politicianism constituțional românesc, în ediția anterioară (vol. I, p. 308), ne-am rezumat doar a menționa că inamovibilitatea într-o anumită funcție nu este incompatibilă cu exercitarea acelei funcții pe o durată determinată (un mandat), dinainte stabilită. Spațiul semantic al termenului inamovibil cuprinde notele: care nu poate fi transferat, înlocuit sau destituit din funcție, sau când e vorba de o funcție: din care nu poate fi destituit cineva (Dicționar explicativ al limbii române, Ed. Academiei, București, 1975, p. 420) și nu neapărat ideea numirii pe viață într-o anumită funcție. Pe de altă parte, judecătorii de la Curtea Supremă de Justiție, după expirarea mandatului, în ipoteza în care nu erau reînvestiți, rămâneau, în continuare,

5.2. Acordarea grațierii individuale

505. O altă atribuție a Președintelui României în raporturile sale cu justiția este acordarea **grațierii individuale**. Din vremuri foarte vechi, «stăpânii» aveau dreptul de a ierta, drept care s-a impus și ca o constantă a prerogativelor șefilor de state, fiind preluat, sub diferite reglementări, până în zilele noastre[1]. Formularea din Constituția României („acordă grațierea individuală") ne conduce la cel puțin două concluzii: a) grațierea poate fi și colectivă, care, prin ipoteză, nu se poate acorda decât prin lege, mai exact prin lege organică, cum se

---

în corpul judecătorilor. Ideea primenirii judecătorilor la Curtea Supremă de Justiție, cel puțin pentru o perioadă de timp, era necesară pentru a oferi posibilitatea unei competiții reale a valorilor pentru aceste funcții. Dacă un judecător ajuns la Curtea Supremă de Justiție, se impunea ca o valoare profesională și morală de excepție, nu exista nici un motiv real să nu fie propus din nou, de Consiliul Superior al Magistraturii, pentru reînvestire, care va deveni, în cazul veritabilelor valori, un ceremonial pur formal (vezi și studiul nostru eseu, Despre inamovibilitatea judecătorilor Curții Supreme de Justiție, în Revista Ordinea, din 22 iunie 1994, p. 4, reluat în Golgota tranziției, op. cit., p. 113-117).

Au fost poziții teoretice necesare justificării unei soluții constituționale, de „etapă" istorică într-un proces complex și de durată al fortificării statului de drept și a democrației constituționale în România după mai bine de jumătate de secol de regimuri autoritare. La revizuirea Constituției, în 2003, s-a renunțat la soluția mandatului de 6 ani, în principal, cum susținea opoziția politică a momentului, pentru stabilizarea judecătorilor cu experiență, cu prestigiu profesional și moral, motiv pentru care, prin „legile justiției", vârsta de pensionare a fost stabilită, pentru magistrați, la un prag mai ridicat. Aceeași opoziție ajunsă la guvernare, prin „legile reformei justiției", pentru care Guvernul Tăriceanu și-a angajat răspunderea, a propus soluția revenirii la dreptul comun, cu substratul de a fi obligate elitele din magistratură să se pensioneze, mai ales că legea nouă stabilea și un cuantum mult mai mic al pensiei. Este, aici, o mostră de politicianism dâmbovițean cu tendințe de regim autoritar, după chipul și asemănarea «locatarului» de la Cotroceni. Nu întâmplător aceste texte au fost declarate neconstituționale. Ne întrebăm ce ne-am fi făcut fără Curtea Constituțională?! Sunt aici și aspecte care pun în discuție natura juridică a regimului politic, revenirea la regimul parlamentar

[1] Cu titlu de exemplu, reținem art. 60 alin. (2) din Constituția R.F.G.: „Președintele exercită în numele Federației dreptul de grațiere în cazuri de speță"; art. 110 din Constituția Belgiei: „Regele are dreptul de a anula sau a reduce pedepsele pronunțate de judecători, cu excepția celor aplicate miniștrilor și membrilor guvernelor comunităților sau regiunilor"; art. 24 din Constituția Danemarcei: „Regele are dreptul de grațiere și amnistie. El nu poate grația pe miniștri de pedepsele ce le sunt stabilite de Înalta Curte de Justiție, cu consimțământul Folketing-ului (Parlamentul)"; art. 62 lit. i) din Constituția Spaniei: „Regele exercită dreptul de grațiere conform legii, care nu poate autoriza o grațiere generală"; art. 17 din Constituția Franței: „Președintele Republicii are dreptul de a face grațieri"; art. 47 din Constituția Greciei: „Președintele Republicii are dreptul de a gratia, de a comuta ori de a reduce pedepsele pronunțate de tribunale, precum și de a suprima consecințele legale, de orice natură, a pedepselor pronunțate și ispășite" (drept care se exercită la propunerea ministrului de justiție și după un aviz al unui consiliu compus în majoritate de magistrați); este de reținut că textul la care ne referim îi acordă Președintelui și dreptul de a amnistia atât pentru delicte politice, cât și pentru delicte de drept comun. Mai pot fi invocate: art. 13 pct. 6 din Constituția Republicii Irlanda; art. 87 alin. (11) din Constituția Italiei; art. 137 pct. 7 din Constituția Portugaliei, care cere condiția unei înțelegeri prealabile cu Guvernul etc. Este de menționat că, în fapt, Președintele României poate solicita un punct de vedere al Guvernului sau numai al ministrului justiției, dar nu este ținut de acesta. Practica confirmă, mai ales în cazuri cu conotații politice, că Președintele României în funcțiune solicită, în prealabil, avizul ministrului justiției, dar au fost situații în care decretul de grațiere și, apoi, cel de revocare a grațierii, au fost emise nu numai fără consultarea ministrului justiției, dar și a consilierului pe probleme juridice, fiind vorba de Decretele prezidențiale nr. 1164/2004 (M. Of., nr. 1207 din 16 decembrie 2004) și, respectiv, nr. 1173/2004, aspecte care au ajuns și în fața instanțelor de judecată (ex. Dosarul nr. 565/2005 de pe rolul Curții de Apel București, Secția VIII). Sunt aspecte care reclamă precizări procedurale suplimentare în Legea privind acordarea grațierii.

menționează expres în art. 73 lit. i); b) acordarea grațierii individuale este o atribuție exclusivă a Președintelui, fiind exercitată fără vreo condiționare procedurală prealabilă, nu și posterioară. Aceste dispoziții sunt și argumente de text pentru teza după care Președintele României, potrivit Constituției, nu poate edicta norme. Mai mult, este de observat că din coroborarea art. 94 cu art. 100 din Constituție reiese, fără echivoc, că decretele emise de Președintele României în exercitarea acestei atribuții se contrasemnează de Primul-ministru (condiționarea posterioară).

Contrasemnarea primului-ministru nu are, însă, doar semnificația unei operațiuni procesuale, ci și a unui fapt juridic de drept public substanțial, anume legarea deciziei Președintelui României de controlul Parlamentului, ceea ce face ca decretele de acordare a grațierii individuale[1], ca orice decret prezidențial contrasemnat de primul-ministru, să intre în sfera finelor de neprimire (acte emise în raporturile cu Parlamentul), reglementate de alin. (6) al art. 126, cum am arătat cu alt prilej[2].

5.3. Numirea membrilor altor organe jurisdicționale

506. Potrivit art. 143 din Constituție, Președintele României numește o treime din judecătorii **Curții Constituționale**, iar potrivit art. 146 lit. a) poate sesiza Curții neconstituționalitatea unei legi, cum s-a arătat deja.

Constituția României s-a inspirat după Constituția Franței[3], dând și competență șefului statului și a Camerelor Parlamentului, numirea judecătorilor la Curtea Constituțională, cu

---

[1] A se vedea, pe larg, asupra grațierii și a regimului juridic al actelor prin care se realizează, *I. Mândru*, Amnistia și grațierea, Ed. All Educational, București, 1998. *R. Carp*, Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României, op.cit., p. 22-24.

[2] *A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidențiale, op. cit., p. 66-69, 74.

[3] Soluția din Constituția României fiind foarte apropiată de soluția din Constituția Franței, conține două deosebiri: la francezi nu Camera, ci președintele acesteia face desemnarea, iar Președintele Republicii numește și Președintele Consiliului Constituțional. Desigur, trebuie să facem distincție între aspectul formal-juridic și aspectul real-conjunctural. În perioada 1992 – 1995, cum am arătat în ediția anterioară (vol. I, p.309), politicului nu i-a fost indiferent cine ocupă funcția de Președinte al Curții Constituționale. Același «control politic» al alegerii Președintelui Curții Constituționale s-a repetat și în 1998, fiind «ales» omul trimis de «noul Vodă» de la Cotroceni. Se poate spune că s-a intrat în normalitate abia în 2001, prin alegerea prof. Nicolae Popa și, în 2004, prin alegerea prof. Ioan Vida.

În orice caz, formula la care ne-am oprit prin Constituție nu mi se pare potrivită și, din alt punct de vedere, ea duce la accentuarea orgoliilor, la exacerbarea funcției de președinte, care, în fond, trebuie sa fie primul dintre ultimii. Tocmai de aceea, sugerez pentru o eventuală revizuire a Constituției soluția alegerii președintelui Curții Constituționale pentru un mandat de un an de zile, ca în cazul președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, cu interdicția de a fi reales în anul următor, soluție care ar trebui impusă cu valoare de principiu și pentru întreaga putere judecătorească, ea fiind prezentă în unele Constituții, cum este cea a Venezuelei. Mărturisesc că în 1990-1991, când se lucra la Constituție, nu m-am gândit la această idee, dar chiar dacă ar fi reprezentat o preocupare teoretică pentru noi, cei din Comisia Constituțională, nu cred că ar fi fost vreo șansă, atunci, să fie agreată de membrii Adunării Constituante. Ar fi părut prea extravagantă, atunci greu erau acceptate *soluțiile clasice*, dar într-un viitor, cine știe. La noi, președintele Curții Constituționale este ales pentru o perioadă de trei ani, de către judecătorii Curții.

Dacă facem o scurtă privire în dreptul comparat, constatăm că, în diferite formule, predomină soluția desemnării judecătorilor de contencios constituțional sau unei părți din aceștia de către șeful statului. De pildă, cei 14 judecători ai Curții Constituționale din Austria sunt desemnați de către Președintele Federației,

precizarea că, la francezi, Preşedintele Republicii numeşte şi preşedintele Consiliului Constituţional. Textul Constituţiei României precizează, ca soluţie de principiu, numirea celor nouă judecători ai Curţii astfel: trei de Camera Deputaţilor, trei de Senat şi trei de Preşedintele României; în realitate, fiecare dintre cele trei autorităţi numesc, din trei în trei ani, când se înnoieşte Curtea cu o treime din judecători, câte un judecător, astfel încât, în permanenţă, în structura să fie menţinut echilibrul celor trei treimi, sub aspectul învestiturii. Constituţia lasă la latitudinea Preşedintelui şi a celor două Camere alegerea persoanei, firește, dintre cele care îndeplinesc condiţia prevăzută de art. 143 din Constituţie, dar practica ne-a arătat că Preşedintele României în funcţiune a numit fie foşti consilieri prezidenţiali, fie persoane legate, prin atitudini publice, de tabăra sa politică, ceea ce pare un lucru firesc. Nu trebuie să uităm că, în Germania, de pildă, sistemul este conceput de aşa natură încât, prin rotaţie, în funcţia de preşedinte al Tribunalului Constituţional Federal ajung persoane susţinute de cei doi «tigri» politici: social-democraţii şi, respectiv, creştin-democraţii, iar unul dintre preşedinţii Tribunalului, susţinut de creştin-democraţi, a devenit Preşedintele Germaniei, fiind vorba de prof. Roman Herzog.

§ 6. Atribuţii ale Preşedintelui României ca şef al executivului

6.1. Atribuţii în raporturile cu Guvernul şi alte autorităţi ale administraţiei publice

507. Într-o formulare generală, vom putea spune că toate atribuţiile Preşedintelui României care nu privesc sarcinile de reprezentare a statului şi, respectiv, de mediere între puterile statului, între stat şi societate sunt atribuţii din sfera executivului; Preşedintele României, cum s-a arătat, este unul din cei doi şefi ai executivului, în sistemul nostru constituţional, dar cu atribuţii foarte limitate. Tocmai de aceea, funcţia politică cea mai importantă a ţării în sfera executivului este funcţia de Prim-ministru, neavând relevanţă cine ocupa această funcţie, o personalitate neutra faţă de partidele politice ce şi-au asumat responsabilitatea guvernării sau un lider al acestor partide[1]). Când facem afirmaţia că funcţia de Prim-ministru este funcţia

---

la propunerea Guvernului Federal (un număr de opt), la propunerea Consiliului Naţional (un număr de trei), la propunerea Consiliului Federal (un număr de trei); la fel în Spania, Regele numeşte judecătorii Tribunalului Constituţional, după cum urmează: patru la propunerea Congresului, patru la propunerea Senatului, doi la propunerea Guvernului, doi la propunerea Consiliului general judiciar; în Belgia judecătorii Curţii de Arbitraj sunt numiţi de Rege de pe o listă dublă prezentată de Senat. În Italia, Preşedintele Republicii numeşte numai o treime dintre judecătorii Curţii Constituţionale, o treime fiind numiţi de Parlament şi o altă treime de Magistratura Supremă, sistem care a fost receptat mai mult în estul Europei, decât de cel francez. (Vezi, pentru alte detalii, *A. Iorgovan*, Drept constituţional. Teorie generală, 1994, p. 78-92).

[1]) În fapt, este posibil ca personalitatea politică a Preşedintelui României să fie receptată mai puternic decât personalitatea Primului-ministru, mai ales dacă funcţia de Prim-ministru este ocupată de un tehnician şi nu de un om politic de partid, dar acestea sunt aspecte care ţin exclusiv de politic, de dimensiunea afectivă a politicului şi nu de logica textelor şi a instituţiilor sistemului politic, consacrat prin Constituţia din 1991. Desigur, dincolo de logica textelor, sunt importante pentru conturarea unei imagini politice sau alteia, şi aspecte ce ţin de trăsăturile personale intrinseci, de charisma, de rezultate sau eşecuri în anumite acţiuni, de accentele date de mass-media etc.

Este clar că cel care ocupă funcţia de Preşedinte al României, la ora actuală, după alegerile din noiembrie 2004, face tot ceea ce este legal, dar multe ilegale şi neconstituţionale, pentru a contura imaginea că el este

cea mai importantă a executivului, avem în vedere sarcinile globale ale executivului, aşa cum rezultă acestea din art. 102 din Constituţie, nu sarcinile executivului în sfera apărării şi siguranţei naţionale, unde un rol important îi revine şi Preşedintelui României. Pe de altă parte, apare, cel puţin în tezele tradiţionale ale parlamentarismului (şeful de stat era calificat şi şef al executivului) sau ale regimului prezidenţial (şeful executivului exercită şi atribuţii de şef de stat), destul de dificil să delimităm «graniţele» dintre atribuţiile specifice şefului de stat de cele specifice şefului executivului, chiar dacă există o anumită tradiţie, o anumită doctrină, distincţia rămâne relativă, intrând în discuţie, nu de puţine ori, criterii exclusiv didactice.

Faţă de concepţia de fond a lucrării noastre, precum şi faţă de modul de organizare a materiei, în prezentul volum am reţine în sfera atribuţiilor Preşedintelui României ca „şef al executivului" atribuţiile sale în raporturile cu Guvernul, precum şi cele de realizare a diferitelor servicii publice administrative de ordin naţional (apărare naţională, ordine publică, siguranţă naţională etc.).

508. Cât priveşte relaţia Preşedintelui României cu Guvernul, potrivit Constituţiei, identificăm cinci atribuţii principale ale Preşedintelui: a) **desemnarea candidatului** pentru funcţia de Prim-ministru; b) **numirea Guvernului** pe baza votului de încredere acordat de Parlament; c) **revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului**, în caz de remaniere; d) **consultarea Guvernului** şi e) **participarea la şedinţele** Guvernului, atribuţii ce le vom analiza în capitolul următor.

509. Ca **şef al executivului**, cum s-a fundamentat, Preşedintele României conduce activitatea unei autorităţi a administraţiei publice care, logic, este autoritate centrală de specialitate autonomă faţă de Guvern. Astfel, potrivit art. 92 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României îndeplineşte şi funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, având dreptul, cum se menţionează şi în Legea organică a Consiliului, să convoace lucrările acestuia (de regulă, trimestrial sau ori de câte ori este nevoie), să-i coordoneze şi să-i îndrume întreaga activitate. În absenţa Preşedintelui, atribuţiile sale sunt îndeplinite de vicepreşedintele consiliului[1)].

«vioara întâi» în executiv. Este, în opinia noastră, nu numai un joc de imagine, ca dimeniune a unei competiţii politice cu primul-ministru, până la urmă de înţeles la cineva care a declarat că doreşte un nou mandat prezidenţial, dar şi o exteriorizare a unei concepţii primitive despre raporturile dintre liderul politic şi populaţie, expresie a unei structuri umane predispusă la autoritarism. Vedetismul este una şi comportamentul autoritar, abuziv, contrar principiilor democraţiei constituţionale, este altceva. Personajul de la Cotroceni se înscrie în a doua ipoteză, fapt ce pledează, o dată în plus, pentru o schimbare a naturii regimului politic prevăzut de Constituţie. În perspectivă, România trebuie să se oprească la un regim parlamentar clasic. Se înţelege că schimbarea modalităţii de alegere a Preşedintelui României, dorindu-se competentă în acest sens o adunare formată din Camerele reunite şi un număr egal de electori desemnaţi de consiliile judeţene, va impune şi modificarea unor atribuţii ale Preşedintelui, îndeosebi a celor din sfera executivului.

Într-o asemenea filozofie nu se mai justifică ca Preşedintele să participe, de drept, la şedinţele Guvernului şi nici să mai coordoneze serviciile de informaţii, prin intermediul Consiliului Superior de Apărare a Ţării. Aceste servicii ar urma să fie reorganizate după modelele din ţările Uniunii Europene şi ale N.A.T.O, sub autoritatea Parlamentului, aspecte la care vom reveni în concluziile din final.

[1)] Potrivit art. 5 din Legea nr. 415/2002 (publicată în M. Of., nr. 494 din 10 iulie 2002), Consiliul Suprem de Apărare a Ţării se compune din: a) preşedinte - Preşedintele României; b) vicepreşedinte - primul-ministru al Guvernului; c) membri: ministrul apărării naţionale, ministrul de interne, ministrul

510. Potrivit art. 119 din Constituţie, **Consiliul Suprem de Apărare a Ţării** organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi securitatea naţională,[1] iar potrivit art. 65 lit. g), el prezintă rapoarte Parlamentului, care le examinează în şedinţa comună a celor două Camere. Din aceste dispoziţii reiese că activitatea acestui organism, special şi specializat, al administraţiei publice se află sub controlul Parlamentului, nefiind exclus nici un control judecătoresc, prin instanţele de contencios administrativ, pentru activitatea sa pur administrativă (actele cu caracter militar fiind exceptate de la acţiunile în contenciosul administrativ). Se pune problema de a şti ce regim juridic au actele Preşedintelui României în raport cu actele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării,[2] fiind neîndoielnic că, faţă de sarcina prevăzută de art. 119 din Constituţie, precum şi faţa de atribuţiile din Legea sa organică, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării adoptă acte cu caracter normativ[3].

511. De vreme ce, ca principiu, am admis teza după care Preşedintele României nu poate emite **decrete cu caracter normativ**, este de la sine înţeles că şi decretele sale ce au la bază hotărâri ale Consiliului Suprem de Apărare a Ţării nu pot avea decât caracter individual. În spiritul exigenţelor impuse de Constituţie pentru decretele prezidenţiale şi hotărârile de Guvern, este de reţinut că hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Ţării trebuie publicate în Monitorul Oficial, sub semnătura preşedintelui acestuia şi contrasemnate de Primul-ministru (care este şi vicepreşedinte al Consiliului), cu excepţia hotărârilor cu caracter militar care se comunică numai instituţiilor interesate[4].

---

afacerilor externe, ministrul justiţiei, ministrul industriei şi resurselor, ministrul finanţelor publice, directorul Serviciului Român de Informaţii, directorul Serviciului de Informaţii Externe, şeful Marelui Stat Major şi consilierul prezidenţial pentru securitate naţională; d) secretarul este numi de Preşedinte şi are rang de consilier de stat în cadrul administraţiei prezidenţiale.

[1] Aceste dispoziţii fundamentează o anumită dependenţă funcţională a structurilor administraţiei centrale de specialitate din sfera apărării naţionale şi a siguranţei naţionale faţă de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, fiind vorba de dependenţa unor organe de ramură faţă de un organ de domeniu, cu rol coordonator, cum ne-am exprimat şi în lucrarea din 1983 (Drept administrativ. Organizarea administraţiei, T.U.B. 1983, p. 184), fără a se înţelege că am fi în prezenta unei veritabile subordonări administrative, în sensul clasic al termenului. Cu atât mai mult, nu se poate concepe existenţa acestui raport de subordonare faţă de Preşedintele României ca preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

[2] Legea nr. 415/2002 se mulţumeşte să precizeze doar că acest Consiliu lucrează în prezenţa a cel puţin două treimi din numărul membrilor săi şi adoptă hotărâri prin consens [art. 6 alin. (3)].

[3] De altfel, în art. 9 din Legea nr. 39/1990 se menţiona expres că hotărârile adoptate de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării sunt obligatorii pentru cetăţenii ţării, precum şi pentru toate instituţiile şi unităţile la a căror activitate se referă.

Noua lege conţine o formulare cu un grad mai mic de extensie, hotărârile C.S.A.T. „sunt obligatorii pentru autorităţile administraţiei publice şi instituţiile publice la care se referă. Acestea răspund, în condiţiile legii, de măsurile luate pentru punerea lor în aplicare" (art. 3).

[4] La această concluzie ajungem în urma unei interpretări sistematice a Constituţiei: dacă hotărârile de Guvern cu caracter militar sunt exceptate de la regula publicării, fiind supuse numai regulii comunicării instituţiilor interesate, cu atât mai mult această soluţie se impune şi hotărârilor unui organ central specializat în probleme de apărare naţionala şi siguranţa naţională, deşi nu există o dispoziţie expresă în Constituţie. O reglementare constituţională, dat fiind caracterul său sintetic, nu trebuie să vină cu repetări de soluţii, care se pot deduce fără echivoc din reglementările existente (*eadem ratio, eadem jus*).

Tot în această subcategorie includem și atribuția Președintelui României de a propune numirea unor importanți funcționari ai administrației publice[1] sau de a numi el în funcții publice administrative[2].

6.2. Sfera atribuțiilor în cazuri excepționale, drept comparat

512. Viața demonstrează că istoria se scrie nu numai prin cooperare și bună înțelegere ori printr-o competiție pașnică, în interiorul unui stat, pentru putere, ci și prin agresiuni militare, prin războaie civile, prin lovituri de stat etc. Este în afară de orice îndoială că atacul terorist din 11 septembrie 2001 asupra S.U.A. va marcă o noua era în istoria umanității, prin dimensiunile, fanatismul și cruzimea sa, acest eveniment va conduce, logic, la regândiri și reelaborări, nu numai de strategii și tactici militare, dar și de alianțe politico-militare ori organizări statale. La aceste situații se mai adaugă cazurile de epidemii, epizootii, sinistrele, inundațiile, erupțiile unor vulcani, cutremurele sau cine știe ce alte calamități, motiv pentru care orice legiuitor constituant are grijă să consacre atribuții ale executivului pentru asemenea situații excepționale. Soluțiile legislative sunt relativ diferite, ele țin de mulți factori, în primul rând, de tradițiile democratice, de particularitățile istorice, fiind dezvoltată în țările occidentale mai degrabă o practică administrativă și o doctrină decât o reglementare juridică și cu atât mai puțin o reglementare la nivel constituțional,[3] fiind vorba de teoria circumstanțelor excepționale sau a puterilor excepționale ale executivului în caz de pericol, la care ne-am mai referit.

---

[1] Potrivit art. 23 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații (publicată în M. Of. nr. 33/1992), modificată și completată de Legea nr. 181/1998 (publicată în M. Of., nr. 389 din 14 octombrie 1998), de O.U.G. nr. 72/2002 (publicată în M. Of., nr.435 din 21 iunie 2002) și de O.U.G. nr. 52/2003 (publicată în M. Of., nr. 452 din 25 iunie 2003), Președintele României propune Parlamentului candidatul la funcția de director al Serviciului Român de Infomatii.

[2] În baza dispozițiilor art. 24 din Legea nr. 14/1992, modificată și completată, numește pe cei trei adjuncti ai directorului Serviciului Român de Informații, la propunerea *directorului Serviciului*, care, la rândul său, este numit de Parlament, la propunerea Președintelui României, formulă impusă cu valoare de principiu constituțional.

Este de reținut că, în urma revizuirii Constituției, în 2003, s-a introdus pluralul, textul în discuție având următoarea redactare: „numirea, la propunerea Președintelui României, a directorilor serviciilor de informații și exercitarea controlului asupra activității acestor servicii" [art. 65 lit. h) din Constituție].

[3] Dacă avem în vedere exclusiv atribuțiile șefului de stat (șefului executivului), în asemenea situații vom constata că în unele constituții nu există nici o prevedere (de exemplu Olanda, Suedia, Germania), iar în majoritatea constituțiilor sunt prevăzute prerogative numai în ceea ce privește mobilizarea trupelor și declararea stării de război. Vom reține câteva exemple mai semnificative: Constituția Elvetiei, în formularea tradițională, arată că, în caz de urgență, când nu este întrunită Adunarea Federală, Consiliul Federal este autorizat să mobilizeze trupele necesare și să dispună de acestea, sub rezerva convocării imediate a celor două Camere ale Parlamentului, dacă numărul trupelor mobilizate depășește 2 000 de oameni sau dacă ele rămân la dispoziție mai mult de trei săptămâni (art. 102). Versiunea, în vigoare, din 1999 menține soluția de principiu, dar ridică numărul militarilor la 4.000 și cere convocarea Adunării federale în cele 3 săptămâni [art. 185 alin. (4)]. Constituția Belgiei, în versiunea tradițională, consacra principiul după care regele comandă forțele terestre și navale, declară război, face tratate de pace și alianțe, aducând aceste aspecte „la cunoștința Camerelor de îndată ce interesul și siguranța statului o permit, adăugând și comunicările convenabile" [art. 68 alin. (1)]. Versiunea actuală (17 februarie 1994) menține, într-o formă simplificată, soluția, în sensul că dreptul Regelui este restrâns la declararea stării de război și la încheierea ostilităților [art. 167 pct. 1 alin. (2)]. Constituția Norvegiei, după ce în art. 26 alin. (1) dă dreptul Regelui să cheme sub drapel trupele, să se angajeze în război pentru apărarea Regatului și să încheie pacea, să încheie tratate, în alin. (2)

513. Mai trebuie să reţinem că, în unele ţări, instituirea măsurilor excepţionale este dată în competenţa Guvernului şi mai peste tot exercitarea acestor atribuţii presupune un control parlamentar, fie sub forma unei autorizaţii prealabile, fie sub forma unor analize şi aprobări ulterioare, cum se poate observa din textele citate.

Legiuitorul constituant român din 1991, ţinând seama de experienţa noastră istorică, precum şi de soluţiile din dreptul comparat, a reglementat, pe de o parte, atribuţii ale Preşedintelui României în domeniul apărării (declararea mobilizării, respingerea agresiunii armate îndreptată împotriva ţării), iar pe de altă parte, în cazul stării de asediu şi a celei de urgenţă (măsuri excepţionale).

6.3. Regimul atribuţiilor în cazuri excepţionale

514. Preşedintele poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate, fiind norma de regim [art. 92 alin. (2) teza I]. Constituţia permite ca numai în cazuri excepţionale hotărârea Preşedintelui să se supună ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult cinci zile de la adoptare, ceea ce înseamnă că, obiectiv, dată fiind starea de pericol creată, hotărârea Preşedintelui privind mobilizarea nu se putea adopta cu aprobarea prealabilă a Parlamentului. Se subînţelege, însă, că refuzul Parlamentului de a aproba hotărârea Preşedintelui are ca efect anularea decretului prezidenţial de mobilizare, iar dacă Preşedintele emite un nou decret, contrar voinţei celor două Camere ale Parlamentului, întrunite în şedinţă comună, se face vinovat de o încălcare gravă a Constituţiei, putând să se declanşeze procedura de suspendare sau, după caz, de punere sub acuzare pentru înaltă trădare. Pe de alta parte, din coroborarea art. 92 alin. (1) şi (2) cu art. 119 din Constituţie,

---

al aceluiaşi articol precizează că tratatele asupra „chestiunilor speciale" nu sunt obligatorii atâta timp cât Parlamentul nu şi-a dat acordul asupra lor; Constituţia Spaniei se mulţumeşte să reţină numai că „Regele este cel care, cu autorizaţia prealabilă a Cortesurilor generale, declară război şi încheie pace" [art. 63 alin. (3)]; Constituţia Italiei recunoaşte numai dreptul Preşedintelui Republicii de a declara război, după deliberarea Camerelor (art. 87 pct. 9); Constituţia Danemarcei dă, în schimb, dreptul Regelui să ia măsurile de apărare necesare respingerii unei agresiuni armate, inclusiv prin folosirea trupelor fără consimţământul Parlamentului, urmând ca ulterior să supună aceste măsuri Parlamentului (Folketing), iar dacă acesta nu este în sesiune - va fi convocat de urgenţă [art. 19 alin. (2)], fiind o formulă din care s-a inspirat şi legiuitorul constituant român, cum vom vedea; Constituţia Franţei conţine, însă, cele mai ample şi explicite dispoziţii în această materie, menţionând că Preşedintele Republicii poate lua măsuri de urgenţă, impuse de circumstanţe, după consultarea oficială a Primului-Ministru, a preşedinţilor Camerelor şi a Consiliului Constituţional, când sunt ameninţate de o manieră gravă şi imediată: instituţiile republicii, independenţa naţională, integritatea teritorială, executarea angajamentelor internaţionale sau, după caz, când este întreruptă funcţionarea regulată a puterilor publice constituţionale, având obligaţia de a informa naţiunea printr-un mesaj, iar Parlamentul se reuneşte de plin drept. Adunarea Naţională nu poate fi dizolvată pe timpul exercitării acestor măsuri excepţionale (art. 16). Mai este de reţinut că legiuitorul constituant francez a prevăzut că principiul după care se vor adopta aceste măsuri trebuie să fie inspirat de voinţa de a asigura puterilor publice constituţionale mijloacele necesare realizării misiunii lor, iar Consiliul Constituţional trebuie consultat în legătură cu acest subiect. Constituţia Greciei consacră dreptul Preşedintelui Republicii de a edicta acte cu valoare legislativă în circumstanţe excepţionale, de necesitate, extrem de urgente şi imprevizibile, putând să se adreseze poporului printr-un mesaj, după avizul conform al Primului-ministru (art. 44, asa cum a fost revizuit în 1986); Constituţia Portugaliei este una din puţinele constituţii care reţine, adevărat, condiţionat, atribuţia Preşedintelui Republicii de a declara starea de asediu şi starea de urgenţă, după audierea Guvernului şi cu autorizarea Adunării Republicii (art. 141).

hotărârea Președintelui de a declara mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, indiferent de împrejurare, trebuie să aibă la bază analiza situației respective în Consiliul Suprem de Apărare a Țării.

515. În cazul unei agresiuni armate îndreptate împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii, măsuri pe care le aduce, neîntârziat, la cunoștința Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, Constituția prevede convocarea acestuia, de drept, în 24 de ore de la declanșarea agresiunii [art. 92 alin. (3)]. Cum se susține în doctrină, în aceste condiții grave nu mai există posibilitatea solicitării prealabile a încuviințării corpurilor legiuitoare, acestea vor examina măsurile luate de Președinte, ca și situația în care se află țară ulterior, pe baza mesajului Președintelui, dar și pe baza altor informații: „Desigur, în cazul în care starea de război nu a fost declarată într-o ședință anterioară, Parlamentul va face acest lucru în ședința în care audiază mesajul (evident, se are în vedere executarea unui atac prin surprindere asupra țării noastre), aprobând totodată și măsurile de mobilizare necesare"[1].

Conform art. 93 din Constituție, Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență,[2] în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurilor adoptate, în cel mult cinci zile de la luarea lor. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora.

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, I. Muraru, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 210

[2] Asupra conținutului, dar mai ales asupra semnificației juridice a acestor măsuri în literatura de specialitate, de-a lungul anilor, au fost ample controverse, determinate, evident, de reglementările existente într-o țară sau alta, la un moment dat, dar și de practica guvernamentală sau judecătorească creată. Fără a intra în detalii, ne limităm a preciza că regimul stării de asediu la noi este organizat pentru prima dată de Legea stării de asediu din 10 decembrie 1864, iar legile ulterioare, până la 1933 (adică Legea din 18 martie 1907 și cea din 14 august 1914) au autorizat Guvernul să instituie starea de asediu, dar tot în regimul consacrat prin Legea din 1864. Legea din 4 februarie 1933 extinde sfera, autorizând Guvernul să declare starea de asediu și în condițiile stabilite de această lege, nu numai în condițiile legii din 1864. Este de menționat că în art. 128 din Constituția din 1923 se preciza că numai „în caz de pericol de stat se poate institui prin lege starea de asediu generală sau parțială", de aici și discuția dacă actul de instituire a stării de asediu mai poate fi inclus în sfera actelor de guvernământ, cum făcea Legea contenciosului administrativ din 1925, de vreme ce legiuitorul constituant vorbește despre competența „puterii legiuitoare". Pentru a se justifica dreptul Guvernului de a declara starea de asediu, printr-un act provizoriu, care trebuia supus ratificării legislative, s-a invocat și legislația franceză a vremii, mai exact Legea din 3 aprilie 1878, care în art. 2 autoriza Președintele Republicii de a declara starea de asediu, cu avizul Guvernului, dar Camerele în două zile trebuiau să se reunească pentru a ratifica sau nu măsura luată pe cale de decret. În orice caz, instanțele judecătorești de la noi au declarat ilegale pedepsele care au fost înființate prin acte administrative ale autorităților administrative chemate să aplice regimul legal al stării de asediu (*C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, op. cit., p. 301). În tratatul său de drept constituțional, prof. Dissescu a înțeles starea de asediu ca fiind „o suspendare parțială a prescripțiilor Constituției" (p. 481), teză general acceptată în doctrina clasică, ca la ora actuală să se impună teza restrângerii exercițiului unor drepturi, în limitele și condițiile prevăzute de Constituție, problemă la care vom reveni în volumul următor, cu prilejul cercetării finelor de neprimire în contenciosul administrativ.

Regimul juridic actual al stării de urgență și al stării de asediu este stabilit prin O.U.G. nr. 1/1999, așa cum a fost aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 453/2004 (M. Of., nr. 1052 din 12 noiembrie 2004). A se vedea, pentru aspecte de ordin teoretic, *Șerban Floarea*, Repere constituționale privind instituirea stării de asediu și a stării de urgență, în Gândirea militară românească nr. 1/1999; *Șerban Floarea*, Starea de asediu. Starea de urgență. Regim juridic, doctrină, legislație, drept comparat, Ed. Militară, București, 2005.

§ 7. Atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe

7.1. Semnificația acestor atribuții, drept comparat

516. Am achiesat la teza după care politica externă este tot o dimensiune a administrației publice, unul dintre ministere ocupându-se de acest domeniu, ceea ce înseamnă că reglementarea unor atribuții și pentru șeful de stat în această materie are și semnificația implicării sale în procesul decizional administrativ. Politica externă, însă, ne apare ca exteriorizare a poziției statului față de alte state, față de organisme internaționale, de unde necesitatea implicării, în procesul decizional politic, nu numai a autorităților administrative și executive, dar și a Parlamentului, astfel încât prin voința conjugată a acestor autorități să se mențină echilibrul și controlul reciproc în interior, dar să se asigure și credibilitatea României, ca stat, în exterior. Nu se poate vorbi, logic, despre existența unei voințe de stat, a unei voințe politice a unui stat, în afara voinței autorităților de stat, în primul rând a autorităților politice ale statului: Guvern, Șef de Stat, Parlament. Tocmai de aceea, politica externă nu poate fi o zonă de preocupări exclusivă a ministerului de resort și a Șefului de Stat, ea este, în anumite coordonate, și o problemă a Parlamentului, ca organ prin care poporul își exercită suveranitatea națională și unica autoritate legiuitoare, cel puțin în sistemul nostru constituțional. De asemenea, și celelalte autorități ale republicii, de la Curtea Constituțională la Avocatul Poporului, prin ceea ce fac în țară, dar mai ales prin contactele externe, pot contribui la întărirea poziției României pe plan extern, chiar dacă nu sunt organisme cu caracter politic. De altfel, contactele cu străinătatea ale acestor autorități se realizează prin cooperare cu Ministerul Afacerilor Externe.

517. Din această perspectivă, vom putea susține că implicarea Președintelui României în problemele politicii externe apare ca un fapt normal, fiind o dimensiune specifică activității șefului de stat în epoca modernă, cum s-a arătat deja, dar modul în care este implicat, îndeosebi drepturile și obligațiile stabilite în procedura încheierii tratatelor internaționale, scoate în evidență esența parlamentară a regimului politic consacrat de Constituția României din 1991. Avem în vedere alin. (1) al art. 91 după care „Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului"[1]. Aceste dispoziții trebuie să le privim în strânsă legătură cu art. 11 din Constituție, unde se arată că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern, respectiv cu art. 20 alin. (1) după care tratatele internaționale în materia drepturilor omului au prioritate față de normele interne. Se știe, tratatele internaționale poartă diferite denumiri (tratat, acord, convenție, pact, act, declarație, hotărâre etc.), iar semnarea lor de către un stat nu înseamnă neapărat semnătura șefului de stat, acest lucru depinde de modul în care sunt reglementate atribuțiile în domeniul politicii externe prin Constituția națională, soluțiile fiind relativ diferite[2].

---

[1] În versiunea din 1991 a Constituției era prevăzut un termen de 60 de zile, la care, prin Legea de revizuire din 2003, s-a renunțat, urmare a solicitării lui Mihai Constantinescu, consilier prezidențial în funcțiune, membru al Comisiei de revizuire. În esență, s-a demonstrat că termenul nu era realist.

[2] Prima Constituție scrisă, cea din S.U.A., prevede ca tratatele încheiate de Președinte trebuie aprobate de Senat cu o majoritate calificată de 2/3, majoritate foarte greu de realizat în practică. Tocmai de aceea s-a impus, în timp, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, o normă cutumiară după care documentul internațional semnat numai de Președinte, pe plan intern, nu are semnificația unui tratat, ci a unui executive agreements, pentru care nu mai este nevoie de acordul Senatului (vezi, în acest sens, și *F. Vasilescu*, loc. cit.,

518. Apoi, un tratat parcurge mai multe etape, el este, adevărat, un act de drept internațional, dar forța unui tratat vine, cum am remarcat mai sus, din voința statelor membre, deci a părților, întrucât tratatul devine, după ce un stat a aderat la el, și o normă cu caracter intern. Legiuitorul constituant român a ținut sa precizeze expres aceste aspecte, spre a evita orice dubiu: „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte" [art. 11 alin. (1)], arătând și autoritățile prin voința cărora statul devine parte la un tratat, precum și procedura ce trebuie respectată de acestea.

7.2. Regimul încheierii tratatelor internaționale

519. Observăm, revenind la art. 91 alin. (1), că **valabilitatea tratatelor** încheiate de Președintele României este supusă unei triple condiționări: a) **negocierea prealabilă a Guvernului**; b) **înaintarea, într-un termen rezonabil,** Parlamentului; c) **ratificarea de către Parlament.**

Prima condiție este în consonanță firească cu rolul Guvernului, prevăzut de art. 102 din Constituție, acela de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării, purtând răspunderea politică în fața Parlamentului, conform art. 109, atât pentru neîmplinirile din politica internă (locuri de muncă, șomaj, inflație, protecție socială, protecția mediului, sănătate publică, învățământ public, cultura etc.), cât și pentru neîmplinirile din politică externă. Or, ce înseamnă politică externă fără implicare în procesul de negociere a tratatelor? Negocierea unui tratat este un proces complex și complicat, este nu numai tehnică diplomatică, dar și artă, iar școala românească este bine cunoscută în lume. Negocierea are, însă, și o dimensiune politică, este un proces de durată, care presupune tot felul de meandre, întâlniri la diferite niveluri, inclusiv la nivel de șefi de stat ori de Guvern. Prin urmare, legiuitorul constituant român nu a urmărit să excludă prezența Președintelui României, ca șef al statului, de la negocierea tratatelor internaționale, a urmărit să consacre răspunderea politică a Guvernului pentru negociere și rezultatele acesteia, de unde și prezența obligatorie a unui reprezentant al Guvernului la orice negociere realizată de Președintele Republicii. Dacă Președintele Republicii se angajează într-o negociere pentru un tratat internațional fără reprezentantul Guvernului, atunci el încalcă Constituția, cu toate consecințele ce decurg de aici, oricum rezultatul negocierii nu leagă sub nici o formă statul român. Legiuitorul constituant a urmărit să-l pună pe Președinte sub control în ceea ce privește «mișcările externe», împiedicându-l să pertracteze și apoi să semneze tratate secrete.

---

nota de subsol). După cum reține și Georges Burdeau, această formulă juridică a scos de la procedura aprobării Senatului tratate importante, cum ar fi acordurile de la Yalta, Potsdam, documentul de intrare a S.U.A. în O.N.U. sau în organismul specializat UNESCO etc. (*G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper*, Droit constitutionnel, 21ème édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1988, p. 272-273). Multe Constituții reglementează dreptul șefului de stat de a încheia tratate (uneori se și menționează categoria acestora, cum este cazul Constituției Belgiei, care vorbește de tratate de pace, de alianță și de comerț), având doar obligația informării Parlamentului, iar ratificarea este cerută numai în anumite Constituții, de exemplu când ratificarea impune o reglementare internă specială (Grecia); ratificarea afectează legislația existentă (Finlanda); tratatul încarcă statul și îngrădește drepturile cetățenilor (Belgia) etc. După unele Constituții, competența ratificării tratatelor aparține exclusiv șefului de stat (de exemplu Turcia, Franța), iar după altele, șeful de stat exercită această competență condiționat de autorizarea Parlamentului, cel puțin în anumite situații (de exemplu Italia).

De fapt, textul nostru constituţional invită Preşedintele la prudenţă în ceea ce priveşte negocierea tratatelor internaţionale, acesta fiind terenul de manifestare al Primului-ministru. Nu trebuie să uităm, apoi, că decretele emise de Preşedinte în exercitarea atribuţiilor la care ne referim, potrivit art. 100 alin. (2), sunt contrasemnate de Primul-ministru. Este, aici, încă un argument care pledează pentru teza noastră, mediatizată şi dincolo de sferele publicaţilor strict ştiinţifice, după care funcţia politică nr. 1 a ţării este, în sfera executivului, funcţia de Prim-ministru[1)].

520. Misiunea Preşedintelui se reduce exclusiv la exprimarea voinţei României de a deveni parte la acel tratat, punând semnătura pe acel document, ca şef al statului român, ceea ce, în termenii Constituţiei şi ai uzanţelor din dreptul internaţional public, înseamnă „încheierea tratatului în numele României". Dar semnătura Preşedintelui nu are, însă, nici o relevanţă juridică dacă Parlamentul nu va ratifica acel tratat, Preşedintele fiind obligat să-l trimită Parlamentului într-un termen rezonabil, noţiune prevăzută de Constituţie [ex. art. 21 alin. (3), renunţându-se, în 2003, la termenul de 60 de zile care, oricum, era un termen de recomandare, cum s-a precizat în literatura de specialitate[2)]].

Constituţia nu precizează de când începe să curgă acest termen, se subînţelege că el începe să curgă de la data semnării tratatului. Termenul de 60 de zile nu mai există în Constituţie, dar există alte termene pentru alte raporturi între autorităţile publice, care, în opinia noastră, trebuie privite tot ca termene de recomandare[3)].

7.3. Acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici

521. O altă categorie de atribuţii a Preşedintelui în domeniul politicii externe priveşte asigurarea legăturilor diplomatice ale României cu alte state, prin: a) acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României; b) aprobarea înfiinţării, desfiinţării sau a schimbării rangului misiunilor diplomatice şi c) acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state. Primele două atribuţii, conform art. 91 alin. (2) din Constituţie, sunt condiţionate de propunerea Guvernului, ceea ce scoate, de asemenea, în evidenţă caracterul temperat al semi-prezidenţialismului nostru. Decretele Preşedintelui emise în realizarea acestor atribuţii, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituţie, se contrasemnează de către Primul-ministru. Ca atare, cei doi şefi ai executivului trebuie să negocieze, trebuie să se înţeleagă asupra persoanelor şi, respectiv, asupra rangurilor misiunilor noastre diplomatice.

Ultima atribuţie vizează acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai statelor străine pe lângă şeful statului român, ceea ce, logic, nu poate face decât şeful statului însuşi. Cum arată şi autorul citat, acreditarea reprezentanţilor diplomatici pe lângă Preşedintele României, ca şef al statului, face necesară respectarea unui protocol special, care cuprinde primirea

---

1) Vezi interviul ce l-am acordat pe această temă Revistei Expres Magazin, nr. 21/1994, p. 8-9.

2) *M. Constantinescu, I. Deleanu, I. Muraru, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 207.

Referitor la natura juridică a acestui termen, în primul comentariu al Constituţiei s-a emis părerea că suntem în prezenţa unui termen de recomandare, „nefiind de conceput că un tratat internaţional devine caduc după expirarea acestui termen, numai pentru faptul că n-ar mai putea fi ratificat în cele 60 de zile"

3) Un exemplu îl reprezintă termenul de 10 zile, prevăzut de art. 103 alin. (2) din Constituţie, problemă la care vom reveni.

persoanei respective de către şeful statului şi înmânarea scrisorilor de acreditare[1]. Nu trebuie scăpat din vedere că fiecare ambasador sau însărcinat cu afaceri reprezintă, în România, pe şefii statelor care i-au acreditat.

§ 8. Actele Preşedintelui României

8.1. Delimitarea sferei

522. Trebuie să facem o distincţie, după părerea noastră, între actele exclusiv politice ale Preşedintelui şi actele juridice, la care se referă art. 100 din Constituţie[2]. Formularea din text: „În exercitarea atribuţiilor sale, Preşedintele României emite **decrete** care se publică în Monitorul Oficial al României" trebuie privită într-un sens strict. Deşi legiuitorul constituant foloseşte o formulare generică, în realitate nu a avut în vedere toate atribuţiile Preşedintelui, fiind concluzia logică, care rezultă dintr-o interpretare sistematică a Constituţiei. S-a văzut că forma constituţională prin care Preşedintele comunică cu Parlamentul este **mesajul**, care ne apare ca fiind un act exclusiv politic. Ar fi un exces de zel să se spună că mesajul la care se referă art. 88 din Constituţie se adresează Parlamentului numai prin emiterea unui decret, care obligatoriu trebuie publicat în Monitorul Oficial, nepublicarea atrăgând inexistenţa decretului, adică a mesajului. Am arătat că Preşedintele poate prezenta fie personal, fie prin reprezentanţi mesajul, iar dacă am face o interpretare exclusiv logic-formală a art. 99 din Constituţie, ar însemna că prezentarea unui mesaj Parlamentului nu s-ar putea face decât după publicarea acestuia în Monitorul Oficial, că numai atunci el există, ceea ce este absurd. De asemenea, Preşedintele aduce la cunoştinţa Parlamentului, printr-un mesaj, măsurile luate pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării. Cum s-a văzut, legiuitorul constituant cere ca operaţia de informare a Parlamentului să se facă neîntârziat, ceea ce exclude ideea de a aştepta publicarea în Monitorul Oficial a mesajului. Se înţelege că măsurile pe care le ia Preşedintele pentru respingerea agresiunii vor îmbrăca, în principal, forma unor ordine către comandamentele armatei, adică a unor acte juridice, care nu pot fi decât decrete prezidenţiale, supuse regulii contrasemnării de către Primul-ministru, evident şi publicării în Monitorul Oficial. Dar expresia „ia măsuri pentru respingerea agresiunii" are o semnificaţie mai amplă, măsurile se pot concretiza şi în apeluri adresate populaţiei, trupelor, organismelor

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 207

[2] După autorul primului comentariu al acestui articol, de asemenea, decretele reprezintă „singura categorie de acte cu caracter juridic prin care Preşedintele îşi îndeplineşte atribuţiile" (idem, p. 222), opinie care nu este împărtăşită de toţi autorii şi, în primul rând, de prof. *Tudor Drăganu* (Drept constituţional şi instituţii politice, op.cit.). Fără a intra aici în detalii şi, dincolo de acest aspect, precizăm doar ca nu trebuie înţeles că decretul prezidenţial nu are şi o semnificaţie politică, de vreme ce el emana de la o autoritate politică, dar semnificaţia politică în ceea ce priveşte consecinţele şi efectele juridice nu are nici o relevanţă. Un decret prezidenţial poate să fie foarte bine privit, sub aspect politic, cel puţin din perspectiva intereselor anumitor forţe politice, dar să fie, sub aspect juridic, contrar legii, putând fi anulat într-o acţiune de contencios administrativ. Cum vom arăta şi la actele Guvernului, orice act al celor doi şefi ai executivului are şi o semnificaţie politică, dar nu orice act cu semnificaţie politică este şi un act juridic.

Sub aspectul naturii juridice, în opinia noastră, decretul prezidenţial este un act administrativ, cu toate consecintele teoretice şi practice ce decurg din această calificare; după alţi autori, decretul prezidenţial ne apare ca un act complex de putere, care nu poate fi atacat în contenciosul administrativ (I. Deleanu, M. Constantinescu).

internaţionale, unor alte state etc., în participări la diferite şedinţe operative ale unor structuri administrative, militare sau civile, în funcţie de situaţia creată. Ca atare, legiuitorul constituant a lăsat la latitudinea Preşedintelui să efectueze operaţiuni administrative, să emită decrete sau acte exclusiv politice, având doar obligaţia de a informa, despre toate acestea, neîntârziat, **Parlamentul**. Nu trebuie să omitem că Preşedintele României este şi comandantul forţelor armate, iar în legi, respectiv în regulamente şi planuri militare sunt prevăzute, uneori matematic, măsurile pe care trebuie să le ia comandantul forţelor armate în atari situaţii. Orice măsură a comandantului forţelor armate înseamnă, însă, o măsură a Preşedintelui României, el va purta răspunderea politică, morală şi juridică în calitate de Preşedinte şi nu ca şef al forţelor armatei. Este de neconceput ca Preşedintele să se prevaleze de calitatea de comandant al forţelor armate pentru a fi exonerat de răspundere ca autoritate politică, cum la fel este de neconceput ca lipsa de fermitate a Preşedintelui, în calitate de comandant al forţelor armate, inclusiv în luarea măsurilor pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva ţării, să nu reprezinte temei al declanşării răspunderii sale ca om politic şi autoritate a statului, fie în condiţiile art. 96 (punerea sub acuzare pentru înaltă trădare), fie în condiţiile art. 95 (suspendarea şi demiterea din funcţie).

523. Alături de prof. Tudor Drăganu, susţinem şi noi teza după care, prin lege, se poate reglementa, pentru Preşedintele României, şi posibilitatea adoptării altor acte juridice, de vreme ce Constituţia nu conţine o normă imperativă în acest sens.

În concluzie, vom reţine că Preşedintele României emite decrete, ca acte juridice şi mesaje, declaraţii etc., ca acte exclusiv politice.

8.2. Regimul şi natura decretelor prezidenţiale

524. Ca principiu, decretele prezidenţiale, cum s-a arătat, sunt supuse regulii contrasemnării; fac excepţie doar decretele care concretizează atribuţii inerente Preşedintelui (de exemplu desemnarea candidatului la funcţia de Prim-ministru, dizolvarea Parlamentului, numirea în funcţii publice). Este necesară, însă, şi o alta precizare: Constituţia prevede în art. 100 alin. (2) ca şi decretele emise în realizarea atribuţiilor cuprinse la art. 91 alin. (1) (încheierea tratatelor), cât şi cele emise în realizarea atribuţiilor prevăzute de art. 92 alin. (3) (respingerea agresiunii armate) trebuie contrasemnate de Primul-ministru, dar aceste dispoziţii nu trebuie să ducă la concluzia că realizarea respectivelor atribuţii presupune, cu necesitate, emiterea de decrete. Dacă am face o atare interpretare rigidă, s-ar ajunge la paradoxuri juridice, la situaţii imposibile. Încheierea de tratate internaţionale, în numele României, de pildă, nu înseamnă emiterea unui decret prezidenţial, contrasemnat de Primul-ministru, ci faptul semnării tratatului de către Preşedintele României, deci săvârşirea unei operaţiuni materiale, de existenţa căreia Constituţia leagă producerea unor efecte juridice. În schimb, celalalt aspect la care se referă alin. (1) al art. 91, anume trimiterea tratatului - spre ratificare - Parlamentului, presupune redactarea şi înaintarea unui document, care are semnificaţia juridică a unui decret prezidenţial, valabil numai dacă este contrasemnat de Primul-ministru.[1)]

[1)] Cu privire la art. 91 alin. (1) şi autorul citat arată că ceea ce presupune emiterea de decret prezidenţial, supus obligaţiei contrasemnării, este numai înaintarea tratatului spre ratificare. Cât priveşte alin. (2) al art. 91 autorul remarcă că obligaţia contrasemnării decurge din natura acestor atribuţii, ea fiind „dependentă exclusiv de organul central de specialitate (Ministerul Afacerilor Externe), aflat sub autoritatea primului-ministru" (*F. Vasilescu*, op. cit., p. 222).

525. Cât priveşte caracterul, ne-am exprimat părerea în sensul că **decretul prezidenţial**, ca principiu, nu poate avea caracter normativ, acum trebuie să mai adăugăm că el nu poate avea nici caracter secret. Nepublicarea decretului, cum se menţionează în art. 100 alin. (1) din Constituţie, atrage **inexistenţa**, fiind aici o normă cu valoare de principiu, ea se aplică, prin analogie, şi la celelalte autorităţi ale administraţiei publice, deşi este prevăzută expres numai pentru hotărârile şi ordonanţele Guvernului (art. 108).

De vreme ce am calificat decretul ca act juridic, mai exact **act administrativ**, el va fi supus atacului în contenciosul administrativ, potrivit dreptului comun, fiind exceptate doar acele decrete care intră în sfera **finelor de neprimire** ale Legii contenciosului administrativ.

526. La situaţiile menţionate deja, ce sunt supuse regulii contrasemnării de Primul-ministru, mai trebuie adăugate decretele emise pentru: instituirea stării de asediu sau a celei de urgenţă [art. 93 alin. (1)]; conferirea de decoraţii şi titluri de onoare [art. 94 lit. a)]; acordarea gradelor militare cele mai înalte [mareşal, general, amiral - art. 94 lit. b)]; acordarea graţierii individuale [art. 94 lit. d)].

Fără contrasemnătura **Primului-ministru**, decretul prezidenţial este lovit de **nulitate**, Primul-ministru asumându-şi o răspundere politică faţă de Parlament de fiecare dată când le semnează, aspect ce apropie regimul nostru politic de unul parlamentar, cum s-a arătat anterior, dar plasează, totodată, decretul prezidenţial de acest tip în sfera excepţiei reglementată de alin. (6) al art. 126, fiind vorba de un act emis în raporturile cu Parlamentul.

§ 9. Răspunderea Preşedintelui României

9.1. Istoric şi drept comparat

527. Punerea sub acuzare a Preşedintelui de Republică îşi are sorgintea în instituţia similară apărută în dreptul constituţional englez cu privire la miniştri; după unii autori, chiar termenul din limba engleză *impeachment* a apărut legat de punerea sub acuzare a miniştrilor şi nu a Preşedintelui de republică.[1)] Ulterior, o dată cu adoptarea constituţiilor scrise, noţiunea

[1)] După Esmein, primul *impeachment* din istorie a fost înregistrat împotriva unui ministru al regelui Eduard III. Potrivit ancestralelor tradiţii ale parlamentarismului britanic, Camera Comunelor, care reprezenta prin excelenţă comitatele şi juca rolul unui fel de mare juriu al întregii Anglii, şi-a arogat, la un moment dat, dreptul de a porni şi susţine acuzarea miniştrilor înaintea Camerei Lorzilor, care a fost considerată competentă în virtutea funcţiei sale iniţiale de *Curia Regis*, mai exact de *Magnum Concilium* al regatului (*Esmein, Eléments* de droit constitutionnel français et comparé, 1906, p. 109. Vezi, asupra istoricului responsabilităţii ministeriale, şi *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, Institutul de arte grafice Ed. Marvan, 1935, p. 120 şi urm.). Cu privire la apariţia *impeachement*-ului, André Mourois precizează ca Eduard I (rege între 1272-1305) nu a prevăzut puterea de mai târziu a Parlamentului; „dreptul de a conduce politica generală a ţării", ca şi dreptul de a controla folosirea impozitelor, respectiv, „dreptul de a face legi"; pe vremea lui Eduard I, aparţineau chiar regelui, aceste drepturi, atunci „s-ar fi părut de neconceput oricărui membru al parlamentului din 1305" (*A. Maurois*, Istoria Angliei, Ed. Politică, Bucureşti, 1970, vol. I, p. 203). De vreme ce „politica era o treabă a regelui", dar regele „era inviolabil şi nu putea fi pus sub acuzare", pentru a ieşi din acest impas „s-a născocit ficţiunea responsabilităţii ministeriale", instituţie la care s-a ajuns în etape. „Prima sa formă va fi judiciară, şi nu politică; va fi punerea sub acuzare a miniştrilor de către Camera Comunelor, în fata Camerei Lorzilor, care îndeplineşte funcţia de Înaltă Curte de Justiţie, aşa ca în vremurile de început ale Marelui Consiliu. Această formă rudimentară şi brută a responsabilităţii ministeriale se va numi *impeachment* (adică acuzare). *Impeachment*-ul şi forma sa gravă, *attainder*-ul (lege de condamnare

de *impeachment* este reţinută, ca regulă, pentru a evoca răspunderea şefului de stat într-un sistem republican, iar pentru a evoca instituţia tragerii la răspundere a miniştrilor s-a impus sintagma **responsabilitatea ministerială**. Punerea sub acuzare a miniştrilor a apărut ca efect firesc al conturării, la englezi, a principiului iresponsabilităţii regelui, principiu împrumutat şi de celelalte popoare, care au avut o monarhie constituţională, fiind consacrat în primele constituţii scrise. Constituţia S.U.A., logic, fiind o Constituţie republicană, simbol al independentei fostelor colonii faţă de Coroana britanică, nu a făcut altceva decât să extindă instituţia *impeachment*-ului de la miniştri la şeful executivului - preşedintele republicii, devenind celebru textul după care Preşedintele poate fi pus sub acuzare de către Senat (probabil în filozofia părinţilor Constituţiei, varianta republicană a Camerei Lorzilor). După exemplul american, toate constituţiile republicane care au fost adoptate în acest răstimp de peste două secole, într-un fel sau altul, au consacrat şi instituţia tragerii la răspundere a Preşedintelui, menţionându-se în majoritatea situaţiilor şi instituţia tragerii la răspundere a miniştrilor, firește cu accentele diferite din construcţie, după cum ne aflăm în faţa unui regim prezidenţial, semi-prezidenţial cu un Preşedinte forte sub aspect politic, un regim semi-prezidenţial cu un Preşedinte mai atenuat în ceea ce priveşte viaţa politică sau, după caz, a unui regim parlamentar clasic.[1)] De aici, nu trebuie înţeles că Preşedintele de Republică poate fi tras la răspundere pentru orice afirmaţie, pentru orice atitudine adoptată pe plan politic, dimpotrivă el se bucură de imunitate, tragerea la răspundere, fie politică, fie juridică, nu intervine decât în anumite situaţii.

Reţinem câteva situaţii de acest gen, cu titlu de exemplu, din dreptul comparat:

528. Constituţia Elvetiei (1999), dat fiind regimul politic specific pe care-l consacră, nu face o discuţie specială asupra răspunderii preşedintelui confederaţiei, care este unul din

---

votată de Cameră, fără a se acorda acuzatului beneficiul formelor judiciare), vor fi măsuri crude, adesea nedrepte, dar poate că atunci era mai mic pericolul de a pedepsi pe nedrept un ministru decât acela de a detrona pe nedrept un rege" (*A. Maurois*, op. cit., p. 204).

[1)] După cum vom vedea, majoritatea textelor din constituţiile ţărilor cu tradiţii democratice consacră regula responsabilităţii Preşedintelui numai în caz de înaltă trădare (Franţa, Italia, Grecia, Finlanda etc.), altele, în cazul săvârşirii infracţiunii de trădare sau altor crime şi delicte, cum ar fi luarea de mită (de exemplu, Constituţia S.U.A.), altele vorbesc despre răspunderea în cazul violării Constituţiei (de exemplu, Constituţia Austriei) sau a comiterii de acte ilegale (art. 97 din Constituţia Finlandei) ori de crime (art. 85 din Constituţia Egiptului), iar unele constituţii consacră răspunderea Preşedintelui atât pentru înaltă trădare, cât şi pentru „încălcarea gravă a Constituţiei" (de exemplu Constituţia României). Desigur ca este greu să facem judecăţi valabile pentru toate regimurile republicane, dar trebuie, faţă de consideraţiile anterioare, precum şi faţă de principiile cardinale ale instituţiei răspunderii, să deosebim *impeachment*-ul, care evocă ideea de rău înfăptuit şi, deci, ideea de răspundere (fie politică, fie juridică) de revocare înainte de expirarea mandatului, care evocă ideea de joc politic, fiind o regulă a jocului partidelor şi forţelor politice. Suntem de părere că această din urmă idee este consacrată de art. 60 alin. (6) din Constituţia Austriei, care nu condiţionează declanşarea procedurii de revocare a Preşedintelui Federaţiei printr-un referendum de săvârşire a unor fapte contrare Constituţiei. În orice caz, într-un sistem de genul celui francez, aşa ceva nu este posibil. De pildă, fostul preşedinte V. Giscard d'Estaing a fost invitat de o Comisie parlamentară să ofere explicaţii cu privire la anumite fapte petrecute în timpul mandatului său, fapt ce l-a determinat pe preşedintele Fr. Mitterrand să trimită o scrisoare prin care reţinea atenţia asupra imunităţii Preşedintelui, care se aplică şi după expirarea mandatului pentru faptele produse în timpul exercitării acestuia (a se vedea Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Véme République, rassemblés par *D. Maus*, La Documentation Française, Paris, 1990, p. 265-266).

miniștri (al Consiliului Federal), se mulțumește să rețină, în art. 187 pct. 16 lit. b), că întregul Consiliu Federal „dă socoteală regulat de gestiunea sa, a statului și a țării, în fața Adunării Federale". Se consacră, deci, o răspundere exclusiv politică, concept la care vom reveni.

529. Din sfera regimurilor parlamentare clasice, reținem, pentru început, art. 90 din Constituția Italiei, după care Președintele Republicii nu este responsabil de actele făcute în exercițiul funcțiunii, cu excepția cazurilor de „înaltă trădare sau de atentat contra Constituției", ipoteze în care este pus sub acuzare de către Parlament, reunit în ședință comună, cu majoritatea absolută a membrilor săi, competența de a judeca acuzarea aparținând, potrivit art. 134 din Constituție, Curții Constituționale. «Termenii» în care se face judecata Curții Constituționale au fost dezvoltați prin Legea constituțională nr. 1/1953[1]. Un text oarecum asemănător că idee, dar mai dezvoltat sub aspect procedural, găsim și în Constituția R.F.G. (art. 61), fiind conturate următoarele principii: a) punerea sub acuzare a Președintelui Federal se poate face „pentru violarea cu intenție a legii fundamentale sau a altei legi federale"; b) cererea de punere sub acuzare trebuie sa fie susținută de cel puțin 1/4 din membrii Bundestag-ului sau, după caz, ai Bundesrat-ului; c) decizia de punere sub acuzare se poate lua de fiecare Cameră, cu o majoritate calificată de 2/3; d) acuzarea trebuie să fie susținută de un membru al Camerei respective, care face parte dintre semnatarii cererii de punere sub acuzare; e) competența de a judeca punerea sub acuzare aparține Tribunalului Constituțional Federal, care, dacă apreciază că acuzarea este întemeiată, îl declară pe Președinte decăzut din funcțiile sale; f) ca măsură provizorie, după votul Camerei de punere sub acuzare, Tribunalul Constituțional poate reține pe Președinte de la exercitarea funcțiilor sale (un fel de suspendare); g) în caz de suspendare sau de expirare prematură a funcției, puterile Președintelui, cum se arată în alt articol (art. 57), sunt exercitate de președintele Bundesrat-ului.

530. Din sfera regimurilor semi-prezidențiale, care consacră un președinte de republică puternic sub aspectul rolului în viața politică, ne oprim la Constituția Franței, care în art. 68 alin. (1) reține că Președintele Republicii nu este responsabil de actele făcute în exercițiul funcției sale decât în caz de înaltă trădare. El nu poate fi pus sub acuzare decât de cele două Camere, care au hotărât, printr-un vot identic, în scrutin public și cu o majoritate absolută a membrilor care le compun. El este judecat de Înalta Curte de Justiție[2].

531. Dintre Constituțiile care reglementează un **regim semi-prezidențial atenuat** (parlamentarizat), ne oprim la Constituția Austriei, care prevede trei situații: a) suspendarea și revocarea prin referendum a Președintelui Federației; b) urmărirea de către autoritățile publice

---

[1] Les Constitutions de l'Europe des Douze, Collection retour aux textes, La Documentation Française, Paris, 1992, p. 246, nota nr. 1 subsol.

[2] Unii autori francezi remarcă că alegerea Președintelui prin sufragiu universal direct și calificarea lui ca un veritabil șef al executivului a condus la inexistența unei responsabilități a acestuia în fața Parlamentului, singura responsabilitate reglementată fiind cea penală, care relevă, însă, o «ipoteză de școală» (*Claude Leclercq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 6éme édition, Librairie de la Cour de Cassation, Paris, 1989, p. 590). Este de remarcat, însă, că în doctrina franceză se susține și ideea după care Președintele Republicii poate fi socotit răspunzător pentru faptele comise în afara prerogativelor funcției prezidențiale, în condițiile dreptului comun (*C. Belhache*, La Constitution de la Véme République - Commentée, 3éme édition, Editura Le Glaive, 1990, p. 253), teza care poate fi reținută și pentru sistemul nostru, cum vom arăta.

şi c) punerea sub acuzare şi judecarea de către Curtea Constituţională. Astfel, potrivit art. 60 alin. (6) din Constituţie, Preşedintele poate fi revocat, înaintea expirării mandatului, printr-un referendum, care se organizează numai la solicitarea Adunării Federale (cele două Camere reunite), la rândul ei convocată, în acest scop, de către Cancelarul Federal, atunci când Consiliul Naţional (Camera aleasă de întreaga naţiune) a hotărât astfel. Trebuie reţinut că pentru adoptarea acestei decizii de către Consiliul Naţional este necesară prezenţa a cel puţin jumătate din membrii săi şi majoritatea de 2/3 din voturile exprimate. O dată adoptată această decizie, deci înainte de a se întruni Adunarea Federală, Preşedintele Federaţiei nu mai poate continua exercitarea atribuţiilor sale, fiind vorba, deci, de o suspendare din funcţie. Se subînţelege că măsura suspendării încetează dacă Adunarea Federală nu adoptă o hotărâre de convocare a referendumului. Ceea ce este foarte important de reţinut pentru ideea de simetrie a instituţiilor dreptului public este faptul că refuzul revocării Preşedintelui de către popor prin referendum echivalează cu noi alegeri parlamentare, mai exact pentru Consiliul Naţional, acesta fiind dizolvat după referendum. Chiar şi în acest caz, însă, durata totală a exercitării atribuţiilor Preşedintelui Federaţiei nu trebuie să depăşească perioada a două mandate, adică 12 ani.

532. Prin urmare, art. 60 alin. (6), la care ne-am referit mai sus, din Constituţia Austriei reglementează până la urma un «joc politic», dar Constituţia reglementează şi o răspundere politică, sediul materiei fiind art. 68 coroborat cu art. 142. Concret, Preşedintele Federaţiei poate fi pus sub acuzare de către Adunarea Federală (convocata de Cancelarul Federal pe baza hotărârii uneia din cele două Camere) „pentru violarea Constituţiei Federale". Hotărârea Adunării Federale de punere sub acuzare se poate lua numai în prezenţa a cel puţin 1/2 din membrii fiecărei Camere şi cu o majoritate calificată de 2/3. Competenta de a judecă această acuzaţie aparţine Curţii Constituţionale, iar hotărârea de condamnare a Curţii are ca efect destituirea din funcţie a Preşedintelui, iar în „împrejurări deosebit de grave" şi decăderea temporară din drepturi politice.

Răspunderea penală a Preşedintelui Federaţiei austriece este reglementată de art. 63 alin. (1) din Constituţie, care are următoarea redactare:

„1) Preşedintele Federaţiei poate fi urmărit de către autorităţi publice numai cu aprobarea Adunării Federale;

2) Propunerea de urmărire a Preşedintelui Federaţiei trebuie făcută de către autoritatea competentă, Consiliul Naţional, care decide dacă trebuie sesizată Adunarea Federală. Dacă Consiliul Naţional este de acord, Cancelarul Federal trebuie să convoace imediat Adunarea Federală".

Pentru a evoca caracterul original al soluţiei din Constituţia României, reţinem atenţia asupra dispoziţiilor din Constituţia Finlandei şi, respectiv, a Egiptului, care au fost invocate de un autor drept posibile criterii de referinţă[1]. Astfel, în ceea ce priveşte Constituţia Finlandei, este de subliniat că în acelaşi text (art. 47 alin. final) se consacră răspunderea acestuia pentru acte ilegale, comise în exercitarea funcţiei, la fel ca şi miniştrii, cât şi răspunderea specială a Preşedintelui, când Cancelarul Justiţiei sau Consiliul de Miniştri apreciază că el s-a făcut vinovat de înaltă trădare, ipoteză în care se va sesiza Camera Reprezentanţilor, iar

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 216, nota nr. 1.

aceasta va decide punerea sub acuzare cu o majoritate calificată de 3/4. Competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme, iar punerea sub acuzare are ca efect suspendarea Preşedintelui până la pronunţarea deciziei Curţii.[1)]

533. Soluţia din Constituţia Egiptului se menţine, în linii generale, pe aceleaşi coordonate tehnico-juridice: „Punerea sub acuzare a Preşedintelui Republicii pentru înaltă trădare sau pentru comiterea unei crime se face printr-o moţiune prezentată de cel puţin 1/3 din membrii Adunării Poporului. Actul de acuzare nu este valabil decât dacă este adoptat cu o majoritate de 2/3 a membrilor Adunării. O dată ce decizia de punere sub acuzare este adoptată, Preşedintele Republicii este suspendat din funcţiile sale, care sunt asumate provizoriu de către Vicepreşedintele Republicii, până la statuarea asupra acuzării"[2)].

9.2. Sediul materiei şi natura juridică a răspunderii

534. Legiuitorul constituant român din 1991, la fel ca şi legiuitorul constituant din alte ţări, consacră două texte «instituţiei răspunderii» Preşedintelui României, dar această soluţie tehnică nu a rămas fără consecinţe în ceea ce priveşte natura răspunderii la care se referă fiecare text şi regimul juridic aplicabil. Succesiunea acestor texte a fost discutabilă,[3)] s-a discutat şi asupra unor aspecte de fond, cum ar fi, de pildă, rolul Curţii Constituţionale, dar nu s-a pus sub semnul întrebării existenţa unei anume filozofii pe care s-au aşezat aceste texte.

Textele Constituţiei intră într-o logică firească prin Legea de revizuire din 2003, după art. 95 consacrat suspendării şi demiterii, adică răspunderii politice, ca răspundere administrativ-disciplinară, a apărut art. 96, consacrat răspunderii penale, preluându-se reglementarea din alin. (3) al art. 84, din versiunea 1991.

[1)] Constituţia Finlandei nu conţine dispoziţii exprese cu privire la soluţiile care se impun în funcţie de decizia Curţii, ele se deduc în mod logic, dacă Curtea pronunţă o hotărâre de condamnare (deci confirma acuzatia Parlamentului), suspendarea se transforma în demitere, iar dacă Curtea pronunţă o hotărâre de scoatere de sub acuzare, infirmând hotărârea Parlamentului, suspendarea încetează şi Preşedintele reia exerciţiul funcţiei.

[2)] Articolul 85 din Constituţie, la care ne-am referit, precizează totodată că judecata se face de către o Curte specială, a cărei competenţă, procedură, precum şi sancţiunile ce le poate aplica se vor stabili prin lege. Spre deosebire de Constituţia Finlandei, în Constituţia Egiptului se menţionează că, în caz de condamnare, Preşedintele este destituit din funcţie, ceea ce nu exclude alte pedepse.

[3)] Într-un stadiu foarte avansat al proiectului, am prezentat în Comisia Constituţională o soluţie de reunire a celor două sedii ale materiei, mai exact a alin. (3) al art. 84 cu art. 95, sub titulatura „Răspunderea Preşedintelui României". Din păcate, acest punct de vedere nu a fost acceptat, rămânând soluţia din Constituţia din 1991, care strict formal, discutabilă, art. 84 după textul de gardă consacrat „Incompatibilităţilor şi imunităţilor", iar art. 95 „Suspendării din funcţie". Poate că soluţia pe care am prezentat-o era mai didactică, dar nu foarte recomandabilă ca impact politic, cel puţin pentru etapa în care se lucra la Constituţie, 1990-1991. În ediţia anterioară (vol. I, p. 324, nota 3), spuneam că rămânem, în continuare, adeptul unui singur sediu al materiei, care să fie intitulat limpede, fără echivoc, „Răspunderea Preşedintelui României", cum este art. 108 pentru membrii Guvernului, devenit art. 109 în urma revizuirii.

În final, în Comisia de revizuire a Constituţiei şi la sugestia Preşedintelui României în funcţiune la data respectivă, s-a ajuns la consacrarea a două texte, unul pentru răspunderea politică – art. 95, care exista – şi unul pentru răspunderea penală – art. 96, rezultat din fostul alin. (3) al art. 84 -, cum era normal. Răspunderea penală, în versiunea din 1991, se reglementa înaintea răspunderii politice.

535. Astfel, din economia art. 84, cum era reglementat în 1991, denumit „Incompatibilităţi şi imunităţi", pentru discuţia noastră interesează numai alin. (2), care consacra imunitatea Preşedintelui, că principiu „complet pe plan politic", respectiv alin. (3), care consacra o importantă excepţie de la această regula,[1] anume posibilitatea înlăturării imunităţii Preşedintelui şi a punerii sale sub acuzare pentru o faptă deosebit de gravă - înaltă trădare.

Problema de principiu a rămas şi după revizuirea Constituţiei, cu precizarea doar că locul unde se reglementează răspunderea penală pentru înaltă trădare a fost «plasat» după ce se reglementează răspunderea politică.

536. Articolul 95, aparent, se referă la o instituţie distinctă, ca esenţă, de instituţia răspunderii, anume la **suspendarea din funcţie**, în realitate, însă, reglementează tocmai **răspunderea politică** a Preşedintelui Republicii, textul nu consacră numai sancţiunea suspendării, ci şi sancţiunea **demiterii Preşedintelui** prin referendum. Dacă încercăm să căutam corespondenţe în dreptul comparat, vom constata că acest text se apropie foarte mult de art. 60 alin. (6) din Constituţia Austriei, care consacră, la fel ca şi Constituţia României, un regim semi-prezidenţial atenuat. Există, după părerea noastră, două deosebiri esenţiale, una însemnând o soluţie mai bună în textul austriac (dizolvarea de drept a Parlamentului în cazul refuzului revocării prin referendum) şi alta înseamnă o soluţie mai bună în textul românesc (procedura de suspendare şi demitere nu se declanşează ca joc politic pur şi simplu, ci numai „în cazul săvârşirii unor fapte grave" prin care Preşedintele a încălcat Constituţia). Ambele texte se referă, însă, la răspunderea politică a Preşedintelui Republicii şi nu la răspunderea penală, mai exact la răspunderea administrativ-disciplinară a Preşedintelui, ca să respectăm terminologia cu care operăm[2].

---

[1] După cum se exprimă F. Vasilescu, cel de-al doilea alineat al art. 84 reglementează, de principiu, problema răspunderii Preşedintelui, consacrând regula generală a imunităţii acestuia, dar făcând trimitere şi la art. 70, ce extinde imunitatea şi după expirarea mandatului. „În consecinţă, pe plan politic, se poate vorbi de o imunitate completă a Preşedintelui, constând în faptul că el nu răspunde, în principiu, pentru modul în care îşi exercită atribuţiile ce îi revin, în funcţia pe care o ocupă, inclusiv pentru opiniile pe care le exprimă în aceeaşi ipostază" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 192). Pe această linie de idei, autorul insistă asupra regimului de ocrotire a „funcţiei prezidenţiale", astfel încât să fie pusă „la adăpost de orice injoncţiuni îndreptate împotriva sa" (idem, subl. ns., A.I.). Este corectă afirmaţia autorului, imunitatea îl pune pe Preşedinte la adăpost de asemenea „injoncţiuni", dar nu mai putem subscrie la afirmaţia care urmează: „Aşadar, responsabilitatea Preşedintelui nu poate fi angajată pentru orice fel de declaraţii, opinii, iniţiative etc., petrecute pe timpul exercitării mandatului prezidenţial, această imunitate având caracter absolut şi permanent". Dacă ar fi aşa, nu s-ar mai justifica suspendarea şi demiterea, la care se referă art. 95, sancţiuni ce intervin pentru „fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei", care pot fi şi anumite declaraţii sau iniţiative (*A. Iorgovan*, Regimul juridic al decretelor prezidenţiale, op.cit.).

[2] În perioada interbelică, adevărat, numai cu privire la miniştri, dar teza este valabilă şi în cazul unui preşedinte de republică parlamentară, se vorbea despre două feluri de responsabilităţi: „a) o responsabilitate ale cărei condiţiuni şi consecinţe nu sunt reglementate de lege; ea este extra-legală sau politică; b) o responsabilitate legală, care poate fi, la rândul său, penală sau numai civilă" (*A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol.II, op. cit., p. 126; vezi studiul de referinţă pentru instituţia Republicii a Treia: *J. Barthélémy*, La mise en accusation du Président de la République et des ministres, în Revue du Droit Public, 1918, p. 581 şi urm.). Desigur că se poate discuta mult asupra formulărilor, dar la începutul acestui secol, din mileniul III, trebuie să admitem că teoria răspunderii a evoluat foarte mult, cum s-a încercat a se demonstra anterior. Ca atare, tradiţionala răspundere politică este, de fapt, tot o formă a răspunderii juridice, fiind o instituţie a dreptului constituţional (în cazul parlamentarilor), respectiv a dreptului administrativ (în cazul Preşedintelui Republicii şi a miniştrilor).

537. Prin urmare, putem susține, fără teama de a greși, că, în principiu, Președintele României nu poate fi tras la răspundere pentru declarații, inițiative etc. efectuate în exercitarea misiunilor prevăzute de art. 80 din Constituție și a prerogativelor recunoscute de Constituție în îndeplinirea acestor misiuni.

Ca excepție de la această regulă, cu un grad mai mare de extensie, mai frecventă ne apare tradiționala răspundere politică sau, în terminologia lucrării noastre, răspunderea administrativ-disciplinară, consacrată de art. 95; iar pentru fapte deosebit de grave sub aspect politic, ce pot dobândi și o semnificație penală, este reglementată și răspunderea penală (pentru înaltă trădare), sediul materiei fiind art. 96.

Dincolo de aceste aspecte, pentru actele sale administrative, Președintele, în baza art. 21 coroborat cu art. 52 din Constituție, poate purta și o răspundere administrativ-patrimonială, ca orice autoritate a administrației publice, în condițiile dreptului comun al contenciosului administrativ[1)], cu precizarea că aceasta se poate angaja numai pentru decretele care nu sunt contrasemnate de primul-ministru.

În fine, preluând opinia citată din doctrina franceză, vom susține și noi că pentru faptele care nu au legătură cu misiunile și prerogativele funcției de Președinte al României, persoana care deține mandatul de Președinte va răspunde ca orice cetățean, în condițiile dreptului comun.[2)]

9.3. Regimul răspunderii politice a Președintelui României

538. În ceea ce privește răspunderea administrativ-disciplinara sau, în terminologia tradițională, **răspunderea politică**, reținem că legiuitorul constituant român, după modele consacrate, leagă procedura acesteia de inițiativa parlamentară, de poziția autorității ce exercită jurisdicția constituțională și, în final, de votul poporului.

Concret, procedura de tragere la răspundere, pentru săvârșirea de fapte grave, prin care Președintele încalcă Constituția, se declanșează de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor, ceea ce înseamnă că numai acest număr de parlamentari au dreptul să facă, în termenii Constituției, o „propunere de suspendare" din funcție a Președintelui României.

539. Legiuitorul constituant nu a venit cu detalii, este o chestiune de regulament, dar se subînțelege că propunerea trebuie să fie temeinic motivată, de vreme ce această treime de parlamentari estimează că este vorba de „fapte grave", prin care Președintele României a încălcat prevederile Constituției. Din modul de redactare a alin. (2) al art. 95, rezultă că treimea de parlamentari care are dreptul de a declanșa procedura tragerii la răspundere politică este raportată la totalul parlamentarilor și nu la membrii uneia din Camere: „Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și

---

[1)] *A. Iorgovan, I. Vida*, Constituționalizarea contenciosului administrativ român, în Dreptul, nr. 5/1994, p. 3-16.

[2)] De pildă, Președintele, ca simplu cetățean, săvârșește la volanul mașinii un accident de circulație, avariind mașina unui alt cetățean, se subînțelege că va răspunde, potrivit legii civile, dacă nu sunt și consecințe penale sau, fie și ca ipoteză de școală, Președintele cade în pretenții într-un proces de partaj, dacă nu se execută de bună voie, va fi executat silit, ca orice cetățean al republicii. Este principiul egalității în drepturi. Prin urmare, nu trebuie confundată imunitatea, care vizează exclusiv funcția, cu abuzul de drept al cetățeanului, care este și titularul unei funcții, supusă regimului imunității.

senatorilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui". Reiese că cei de pe listă pot să fie exclusiv senatori sau exclusiv deputaţi, cum poate să fie o listă care conţine un număr egal de deputaţi şi de senatori, ori a treia posibilitate, mai mulţi membri dintr-o Cameră şi mai puţin din cealaltă; important este ca numărul lor să reprezinte cel puţin o treime din totalul membrilor Parlamentului.

540. Lista parlamentarilor se depune la Secretarul General al Camerei, pe care aceştia o aleg, iar data depunerii marchează, oficial, declanşarea procedurii de „punere sub acuzare" a Preşedintelui, în vederea suspendării. Secretarul General al Camerei sesizate are obligaţia de a comunica Preşedintelui o copie a listei şi motivele sesizării. Nimic nu opreşte ca această comunicare să se facă sub semnătura Preşedintelui Camerei la care a fost depusă propunerea de suspendare, dar ni se pare excesivă interpretarea unui autor după care aducerea la cunoştinţa Preşedintelui se face exclusiv prin „preşedintele adunării în care Camerele reunite au primit propunerea şi înainte de dezbaterea ei"[1].

541. Determinarea Camerei la care se înregistrează oficial propunerea de suspendare se face, logic, după cum ponderea pe listă o au deputaţii sau senatorii. Oricum, Secretarul General al Camerei la care s-a înregistrat propunerea are obligaţia de a aduce, la fel, neîntârziat, la cunoştinţa celeilalte Camere, conţinutul propunerii de suspendare, întrucât competenţa de a dezbate şi a vota această propunere aparţine Camerelor reunite în şedinţă comună.[2]

542. Operaţia următoare este sesizarea Curţii Constituţionale în vederea emiterii avizului consultativ, după cum reiese din alin. (1) al art. 95 coroborat cu art. 146 lit. h). «Alergia» din Adunarea Constituantă a unor parlamentari de formaţie juridică faţă de ideea înfiinţării şi apoi de modul de reglementare a atribuţiilor Curţii Constituţionale, despre care am mai vorbit, în alte lucrări,[3] a făcut ca, în final, să fie acceptat un amendament,[4] prin care **avizul conform** al Curţii, cum a fost prevăzut în Proiectul Constituţiei,[5] a fost transformat în **aviz consultativ**.

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 215.

[2] Tocmai de aceea ne întrebăm dacă «iniţiatorii» nu au chiar ei obligaţia de a înregistra propunerea de suspendare la fiecare Secretar General, ipoteză în care aducerea, neîntârziată, la cunoştinţa Preşedintelui se va face printr-o adresă comună a Secretarului General al Senatului şi a Secretarului General al Camerei Deputaţilor.

[3] Vezi, în acest sens, şi explicaţiile din primul volum al cursului nostru de drept constituţional, precum şi Odiseea elaborării Constituţiei, op. cit., p. 619-625; 655-679.

[4] Amendamentul a fost propus şi susţinut de deputatul partidului majoritar în Constituantă, Petre Ninosu, care a devenit ulterior, adevărat, nu pentru foarte mult timp, ministru al justiţiei în Guvernul Văcăroiu, ca după o «vacanţă» să revină în acelaşi cabinet ca ministru pentru relaţia cu Parlamentul, iar ironia soartei face ca, din iunie 2001, cel mai înverşunat adversar al Curţii Constituţionale să fie judecător la această Curte. Aşa se scrie istoria. Revenind la tradiţia de odinioară a parlamentarismului nostru, vom spune şi noi de fiecare dată când ne raportăm la avizul consultativ al Curţii Constituţionale - Amendamentul Ninosu, care rămâne aşa în istorie, este de văzut şi cu ce implicaţii.

[5] Era art. 143 lit. g), care reţinea următoarea atribuţie a Curţii Constituţionale: „avizează propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României". De vreme ce nu era o calificare expresă, dintr-o interpretare sistematică a dispoziţiilor Proiectului, reiesea concluzia că eram în prezenţa unui aviz conform. Era maximum ce s-a putut obţine în Comisia Constituţională, ţinând seama de faptul că în multe ţări cu tradiţie democratică, Curtea Constituţională adoptă decizia de tragere la răspundere şi nu Parlamentul, tocmai pentru a evita răzbunarile politice şi interpretările politicianiste.

Față de teoria avizului din dreptul administrativ, precum și față de conținutul «Amendamentului Ninosu», cum ne vedem obligați a spune, Parlamentul are obligația de a solicita un atare aviz, dar nu este obligat să țină și seama de el.

543. Abia după primirea avizului Curții Constituționale se poate trece la discutarea propunerii de suspendare, conținutul avizului fiind un criteriu substanțial de referință pentru vorbitori. Forța și impactul avizului Curții, este de la sine înțeles, vor fi determinate nu numai de forța argumentelor la speță, dar și de prestigiul de care se bucura, în momentul „judecării Președintelui", Curtea Constituțională, în cadrul Parlamentului, dar și în fața opiniei publice. Dacă Curtea Constituțională își va dobândi o autoritate și un prestigiu de netăgăduit prin deciziile și hotărârile sale, este de presupus că și avizul ce-l va da pentru suspendarea Președintelui va fi privit ca un aviz din partea unei autorități formate din profesioniști de excepție, echidistantă din punct de vedere politic[1]. Invers, dacă judecătorii Curții vor da dovadă de «receptivitate» față de mai marii politici, inclusiv când aleg președintele Curții, atunci avizul apare ca fiind al unor «curteni» politici și nu al unei autorități autonome. Om trăi și om vedea, oricum, în finalul volumului II, revenim cu unele concluzii.

544. Indiferent de «rezonanța» în sferele parlamentare a avizului Curții Constituționale, numai după ce acesta a ajuns «pe masa» Parlamentului sunt create condițiile participării Președintelui la lucrările Camerelor reunite. Textul Constituției lasă la latitudinea Președintelui („Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută") prezența în fața Parlamentului, nestabilindu-i o obligație în acest sens[2].

---

[1] După părerea noastră, creșterea prestigiului Curții Constituționale, în general, și în urma unor avize la care face referire art. 95 alin. (1) din Constituție, în special, ar putea fi un temei pentru o nouă etapă în procesul de constituționalizare a vieții politice, în sensul formării unei practici de consultare a Curții Constituționale și în cazul comportamentului presupus neconstituțional al Guvernului, al membrilor Guvernului sau al membrilor Parlamentului. Teza creșterii rolului Curților Constituționale în ceea ce privește contracararea comportamentului neconstituțional a fost amplu dezbătută în cadrul Seminarului „Rolul Curții Constituționale în consolidarea statului de drept", București, 8-10 iunie 1994, organizat de Consiliul Europei (Comisia de Democrație prin Drept) și Curtea Constituțională a României. Pe această linie de idei, prof. Antonio La Pergola, președintele Comisiei de Democrație prin Drept, în referatul prezentat în deschiderea Seminarului, a subliniat că zona legată de comportamentul neconstituțional ar trebui să preocupe Curțile mai mult chiar decât neconstituționalitatea legilor, deoarece spiritul legii este mult mai important decât litera ei. „Curtea Constituțională poate fi chemată să corecteze defecte ale sistemului democratic. Curtea poate sancționa o autoritate pentru o nedreptate comisă. Sancțiunea nu va fi numai anularea actului, ci și demiterea din funcție a autorului greșelii. Demiterea șefilor de stat sau de guvern și a miniștrilor, act care altădată era rezervat în exclusivitate adunărilor parlamentare, este un domeniu în care Curțile Constituționale pot avea împuternicire". Aceste aspecte au fost dezvoltate de prof. La Pergola și în cadrul conferinței de presă organizată la finele Simpozionului (vezi articolul „Comportamentul neconstituțional, mai periculos decât neconstituționalitatea legilor", în „Adevărul" din 15 iunie 1994). Sunt aspecte care trebuie reținute pentru conturarea practicii Curții Constituționale în baza art. 146 lit. e), atribuție introdusă în 2003, prin Legea de revizuire a Constituției.

[2] Tocmai de aceea au apărut de-a dreptul comice declarațiiile publice ale unor partide cu prezență parlamentară, din luna iunie 1994, în sensul obligării Președintelui Republicii, de a veni în fața Parlamentului pentru a da explicații față de acuzațiile formulate, evident, tot de reprezentanții partidelor respective. Cum ne-am exprimat și într-o dezbatere T.V., la momentul respectiv, Președintele poate să vină în Parlament, dar apare întrebarea: nu se creează, în felul acesta, un precedent contrar Constituției? Ce rost mai are, atunci, principiul imunității, despre care am vorbit mai sus? Fără alte dezvoltări, față de logica instituției răspunderii Președintelui României, așa cum se desprinde aceasta din art. 84 și art. 95 din Constituție, logica

Din logica internă a textului rezultă că avizul Curţii Constituţionale trebuie comunicat de către aceasta şi Preşedintelui, care poate fi invitat să ofere şi anumite informaţii în faţa Curţii, înainte de formularea avizului.

Parlamentul dezbate propunerea de suspendare după procedura stabilită prin Regulamentul şedinţelor comune, iar în favoarea propunerii de suspendare trebuie să voteze majoritatea deputaţilor şi senatorilor.

545. În literatura de specialitate, pe baza versiunii din 1991 a Constituţiei, s-a pus întrebarea de ce majoritatea parlamentarilor şi nu 2/3 dintre parlamentari, ca în cazul răspunderii penale prevăzută de art. 84 alin. (3), arătându-se că explicaţia constă în natura diferită a faptelor pentru care se declanşează o formă de răspundere sau alta[1)], explicaţie valabilă şi în condiţiile Constituţiei revizuite. Într-adevăr, răspunderea politică (sau răspunderea politico-administrativă) intervine pentru fapte generic calificate ca fiind o gravă încălcare a Constituţiei,[2)] pe când răspunderea penală (sau răspunderea politico-penală) intervine nu numai pentru o simplă încălcare a Constituţiei, fie ea şi importantă, cum se exprimă şi autorul citat, ci pentru o faptă de o gravitate cu totul deosebită, care are o consacrare generică în legea penală, ducând la condamnarea definitivă a Preşedintelui, ceea ce face inutilă procedura demiterii prin referendum.

---

raportată la marile principii ale edificiului constituţional, prezenţa Preşedintelui României în faţa Parlamentului pentru a oferi explicaţii la anumite acuzaţii, strict juridic vorbind, apare ca fiind acceptabilă numai dacă aceste acuzaţii fac obiectul unei „propuneri de suspendare", existând şi avizul Curţii Constituţionale. De altfel, Preşedintele Republicii, cu excepţia depunerii jurământului şi a diferitelor şedinţe festive, respectiv a „punerii sub acuzare" cu respectarea procedurii constituţionale, nu poate participa la şedinţele Camerelor reunite decât în ipoteza prezentării unui mesaj. Dacă Preşedintele nu poate participa, principiul separaţiei şi colaborării „dintre puteri", logic, ne conduce la concluzia că nici Parlamentul nu are dreptul să-i ceară o participare în alte situaţii decât cele îngăduite de Constituţie. Oricum, pretenţiile la care ne-am referit evocă nu numai o interpretare politicianistă a instituţiei răspunderii Preşedintelui României, dar şi a principiilor fundamentale ale răspunderii juridice, în general, într-un stat de drept. Cum este posibil ca cineva să facă acuzaţii, temeinicia acestora nu s-a dovedit de către instanţele competente, dar tot cel care acuză pretinde deja de la cel acuzat să vină să-i dea explicaţii? Unde este prezumţia de nevinovăţie? Unde este principiul după care nimeni nu poate fi şi acuzator şi judecător în aceeaşi cauză? Unde este principiul bunei-credinţe?

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 216.

[2)] Autorul citat susţine că nu intră în această categorie, de pildă, participarea Preşedintelui la lucrările Guvernului, fără invitaţia Primului-Ministru, „dar problemele care se discută sunt de mare însemnătate pentru politica ţării" sau fapta Preşedintelui de a nu consulta, evident, involuntar, toate grupurile parlamentare „înainte de dizolvarea Parlamentului (desigur, dacă grupul omis este dintre cele mai puţin însemnate sub raport politic), iar părerea celorlalte a fost că această măsură, faţă de situaţia critică existentă, se impunea şi Parlamentul a fost dizolvat" (idem). Este clar că asemenea «abateri» sunt mai puţin grave decât altele, caracteristica lor, cum spune autorul la care ne referim, constă în faptul că ele „nu antreneaza efecte juridice, în sensul că nu determină modificarea unor raporturi de drept constituţional între Preşedinte şi alte persoane sau organe ale statului" (idem). Credem că autorul va îngădui să-i reţinem atenţia asupra unui adevăr cu valoare axiomatică: întotdeauna practica este mai complicată, teoretic este simplu să facem aceste delimitări, dar când este vorba de lupta politică, de «alergie» politică şi încă la noi, la români, criteriile teoretice sunt nişte jalnice fantome. Este, de fapt, problema culturii juridice a clasei politice, problema valorii morale a celor care intră în viaţa politică, devenind parlamentari, iar «saltul calitativ» nu vedem cum poate interveni dacă nu renunţăm la scrutinul de listă, ar fi o „renunţare" istorică (*A. Iorgovan*, Drept constituţional..., op. cit., p. 189 şi nota nr. 98, precum şi studiul „Spre un scrutin uninominal", în Revista Ordinea, nr. 23/1994, p. 4, precum şi în Golgota tranziţiei, op. cit., p. 120-124).

Faptele pentru care se declanşează procedura de suspendare, ca natură juridică, sunt abateri administrative, abateri de la disciplina de stat, dar efectuate de Preşedinte în exercitarea unui mandat politic şi, desigur, în virtutea unui joc al unor raţiuni politice. Tocmai de aceea, măsura suspendării, care declanşează interimatul, prin ipoteză, trebuie supusă aprobării poporului, prin referendum, Preşedintele fiind ales prin vot universal, direct. Este, de fapt, şi aplicarea principiului simetriei, specific nu numai dreptului public, dar, în multe situaţii, şi dreptului privat.

546. Referendumul pentru demiterea Preşedintelui se organizează în cel mult 30 de zile de la votul Parlamentului. Alineatul (3) al art. 95 nu precizează cine are obligaţia organizării referendumului, dar se subînţelege că această obligaţie revine Guvernului, care „asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice", or aici este vorba de o problemă cardinală de politică internă, ceea ce legea în vigoare prevede în mod expres.

Apoi, hotărârile de Guvern, potrivit art. 108 alin. (2) din Constituţie, se emit pentru organizarea executării legilor, între care, evident, şi legea prevăzută de art. 73 alin. (3) lit. d): „organizarea şi desfăşurarea referendumului".

Referendumul este forma juridică primară de manifestare a suveranităţii naţionale, el evocă democraţia directă, cum se exprimă autorii de drept public, iar în cazul art. 95 din Constituţie apare şi ca un mijloc de soluţionare a conflictului politic dintre Parlament şi Preşedintele Republicii, ambele autorităţi legitimate de votul popular direct.

547. Tocmai de aceea, suntem de părere că, faţă de spiritul art. 2 din Constituţie, un eventual refuz al poporului de a vota demiterea Preşedintelui echivalează cu un „vot de blam" la adresa Parlamentului, adică cu retragerea susţinerii. Chiar dacă în Constituţia noastră nu există un text expres ca în Constituţia Austriei, într-o interpretare sistematică, ce are la bază structurarea principiilor edificiului constituţional (a - principiile generale, prevăzute de Titlul I, b - principiile comune drepturilor şi libertăţilor fundamentale, prevăzute de Cap. I din Titlul II, c - principiile de funcţionare a instituţiilor republicii şi d - principii ale diferitelor servicii publice şi sectoare de activitate), vom putea susţine că retragerea încrederii poporului trebuie să conducă, logic, la alegerea unui nou Parlament.

548. Cum ne-am pronunţat şi în cazul referendumului solicitat de Preşedinte, potrivit art. 90 din Constituţie, data retragerii legitimităţii Parlamentului prin referendum este dată de la care începe să curgă termenul celor trei luni pentru organizarea de noi alegeri, prevăzute de art. 60 alin. (2) din Constituţie. Este aici o altă consecinţă a principiului simetriei instituţiilor dreptului public.

Dimpotrivă, dacă poporul, la referendum, a votat pentru demiterea Preşedintelui, atunci intervine **vacanţa funcţiei,**[1)] iar în termen de trei luni de la data referendumului, potrivit

[1)] Pe perioada vacanţei, interimatul funcţiei de Preşedinte al României se asigură de Preşedintele Senatului, iar dacă acest lucru nu este posibil, de către Preşedintele Camerei Deputaţilor. Un element de noutate absolută adus de Constituţia României îl reprezintă „Răspunderea preşedintelui interimar" (art. 98), faţă de care, de asemenea, se poate declanşa procedura de suspendare şi demitere. Oricum, preşedintele interimar nu poate, potrivit art. 97 alin. (2) din Constituţie, sa exercite atribuţiile Preşedintelui României prevăzute de art. 88 (mesaje), art. 89 (dizolvarea Parlamentului) şi art. 90 (referendumul). Pentru ca, în anumite comentarii, unul dintre experţii Comisiei de redactare a Proiectului de Constituţie şi-a arogat paternitatea ideii, trebuie să

art. 96 alin. (2) din Constituţie, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Preşedinte.[1)]

9.4. Regimul răspunderii penale a Preşedintelui României

549. Preşedintele, la fel ca şi parlamentarii sau judecătorii Curţii Constituţionale, se bucură de imunitate, de unde concluzia necesităţii unui regim special al răspunderii sale pentru fapte comise în exercitarea prerogativelor funcţiei, ce intră sub incidenţa legii penale. Menţinându-se într-o notă general acceptată în dreptul public contemporan, legiuitorul constituant român reduce ideea răspunderii penale a Preşedintelui Republicii la ideea „punerii sub acuzare pentru înaltă trădare".

Conceptul de **«înaltă trădare»** este, fără îndoială, un concept al dreptului constituţional şi al dreptului administrativ, deci al dreptului public, în sens strict, dar el are şi o semnificaţie în dreptul penal. După cum s-a putut observa din prezentarea unor soluţii ale dreptului comparat, „punerea sub acuzare pentru înaltă trădare" a Preşedintelui de Republică, mai peste tot, se face de către Parlament (de obicei, Camerele reunite, în ipoteza Parlamentului bicameral), fie la sesizarea altor autorităţi publice (de exemplu Comisarul justiţiei sau Consiliul de Miniştri în Finlanda), fie la sesizarea unui număr de parlamentari, nominalizat de Constituţie (de exemplu 1/3 din parlamentari, în Turcia), fie printr-o iniţiativă internă, reglementată procedural numai prin Regulamentul Parlamentului.

550. Legiuitorul constituant român s-a oprit la această din urmă soluţie tehnică, textul având următoarea redactare:

„(1) Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, cu votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare.

(2) Propunerea de punere sub acuzare poate fi iniţiată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui României pentru a putea da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută.

(3) De la data punerii sub acuzare şi până la data demiterii Preşedintele este suspendat de drept.

(4) Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare" [art. 96].

551. Prin urmare, punerea sub acuzare este rezultatul unui vot parlamentar (în cele mai multe cazuri, dat cu o majoritate calificată şi, în orice caz, niciodată sub o majoritate absolută), care, prin ipoteză, este rezultatul unei confruntări de opinii, de programe, de atitudini, de ideologii politice, putând fi şi rezultatul unui simplu joc politic sau al unei răzbunări politice.

---

precizez, pentru a stabili adevărul, că ideea introducerii răspunderii Preşedintelui interimar a fost formulată şi redactată de Ioan Vida, care împreună cu Ion Deleanu au revizuit materialul redactat într-o primă formă de expertul la care ne referim (Vezi pentru dezvoltări asupra organizării şi funcţionării Comisiei de redactare a Proiectului de Constituţie, Odiseea elaborării Constituţiei, op. cit., p. 14-91).

[1)] Se înţelege, faţă de logica de ansamblu a instituţiei Preşedintelui României, că se vor organiza alegeri pentru un nou mandat şi nu pentru continuarea mandatului Preşedintelui demis. Spre deosebire de această situaţie, alegerile pentru un nou primar, un nou consilier, un nou parlamentar sunt alegeri pentru diferenţa de mandat, fiind vorba aici de mandatul instituţiei. La fel, în cazul vacanţei unei funcţii de judecător la Curtea Constituţionala, cel desemnat va deţine funcţia pentru diferenţa de mandat.

În alți termeni, aprecierea unei fapte a Președintelui ca fiind sau nu înaltă trădare, spre a se decide punerea sub acuzare, este, prin excelență, o apreciere politică, dar, evident, în considerațiunea unor posibile calificări sub aspectul legislației penale speciale. Nici în Codul penal francez, nici la noi (și discuția este de principiu), nu există infracțiunea de „înaltă trădare", dar există posibilitatea constituțională de a fi acuzat Președintele republicii de înalta trădare. De aici rezultă că sintagma «înalta trădare» depășește sfera strictă a conceptelor juridice, ea având și o semnificație politică, situându-se, cum se exprima M. Duverger, la granița dintre politică și drept, ea evocă o crimă politică, ce constă „în abuzul de funcție pentru o acțiune contrară Constituției și intereselor superioare ale țării".[1] Această faptă, cum se pronunță constant autorii occidentali,[2] nu se confundă cu infracțiunea de trădare prezentă în codurile penale, ea are un caracter mult mai complex, fiind vorba, dacă ne putem exprima așa, de o «trădare agravată», deci ceva mai grav decât ceea ce prevede Codul penal, la infracțiunea de trădare.

552. Din cele de mai sus rezultă că nu orice încălcare de către Președintele Republicii a Constituției poate dobândi dimensiunea unei înalte trădări, ci numai cea „mai gravă încălcare a jurământului și intereselor poporului și țării, în exercițiul atribuțiilor prezidențiale"[3]. Parlamentarii, deci, nu sunt ținuți să facă dovada săvârșirii de către Președinte a infracțiunii X sau Y, aceasta este o problemă a autorității judecătorești, ei trebuie să facă dovada unei fapte politice de o gravitate extremă a Președintelui, prin care acesta s-a compromis definitiv și iremediabil, aducând totodată prejudicii imense țării și națiunii române. «Judecata» parlamentarilor, cum s-a învederat deja, este o judecată politică, dar pentru argumentarea gravității extreme a faptei Președintelui, referirile la Codul penal nu numai că sunt inevitabile, dar apar ca fiind strict necesare. Numai în felul acesta deosebim acuzația de „săvârșire a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției", ce reprezintă temeiul obiectiv al declanșării procesului de tragere la răspundere politică, în baza art. 95, de acuzația calificată ca fiind înaltă trădare, ce reprezintă temeiul tragerii la răspundere penală, în baza art. 96.

Textul constituțional citat, rezultat al revizuirii Constituției în 2003, nu prevede expres dreptul Președintelui de a veni în Parlament să-și formuleze apărarea pe care o consideră necesară la acuzația care i se aduce.

Hotărârea de punere sub acuzare se adoptă în ședință comună a celor două Camere cu un vot calificat de 2/3 din totalul parlamentarilor, iar sub aspect strict juridic, ea are semnificația sesizării autorității judecătorești competente pentru începerea urmăririi penale.

---

[1] M. Duverger, citat de *G. Conac și Fr. Luchaire*, La Constitution de la République Française, 2ème édition, Economica, Paris, 1987, p. 1183. În literatura noastră, înalta trădare a fost calificată drept „fapta infamantă supremă, care poate conduce la demiterea președintelui, fără a fi detaliată prin texte constituționale" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, p. 194, nota nr. 1 subsol). Vezi, pentru detalii cu privire la înaltă trădare, *M. Enache*, Modalități de exercitare a funcției de control parlamentar asupra Președintelui României, Dreptul, nr. 1/1998, p. 7.

[2] A se vedea, cu titlu de exemplu, *G. Conac, Fr. Luchaire*, op. cit., p. 1183; *C. Leclerq*, op .cit., p. 591; *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Mosson, Paris, Milan, Barcelona, Bonn, 1992, p. 384; *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 11éme édition, Montchrestien, Paris, 1991, p. 647-648.

[3] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., 1992, p. 193.

553. Constituţia nu a intrat în detalii de ordin procedural, ea s-a mulţumit să spună: „Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie", lăsând să se înţeleagă că legea va stabili, înainte de toate, autoritatea care va realiza urmărirea penală şi-l va pune pe Preşedinte sub acuzare, prin rechizitoriu, pentru săvârşirea unei sau unor infracţiuni, prevăzute în partea specială a Codului penal sau în legile penale speciale. Din Legea de organizare judecătorească constatăm că această competenţă revine Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

554. Prin urmare, tragerea la răspundere penală a Preşedintelui presupune, mai întâi, punerea sa sub acuzare, de către Parlament, pentru înalta trădare şi apoi de către Parchetul General, prin rechizitoriu, pentru săvârşirea unei anume infracţiuni. Se subînţelege că votul Parlamentului, strict procedural vorbind, nu are decât semnificaţia sesizării Parchetului General, el nu poate constitui vreo obligaţie juridică sub aspectul existentei unei fapte penale. Nu este exclus că Parchetul General să ajungă la concluzia că acuzaţia de **înalta trădare** nu se poate concretiza şi într-o acuzaţie strict tehnico-juridică, de săvârşire a unei infracţiuni, ceea ce are că efect scoaterea Preşedintelui de sub urmărirea penală. În atari ipoteze, trebuie admis că acuzaţia de înaltă trădare a fost o exagerare, eventual s-ar fi justificat declanşarea procedurii răspunderii politice, în baza art. 95 din Constituţie. Nu mai puţin, Curtea Supremă de Justiţie poate să ajungă, după ce a fost sesizată prin rechizitoriu, la concluzia că nu este vorba de săvârşirea unei infracţiuni, dispunând achitarea Preşedintelui, care are deja statut de inculpat. Numai după ce hotărârea Curţii Supreme de Justiţie a rămas definitivă se poate spune că acuzaţia de înaltă trădare a avut temei, Preşedintele fiind demis de drept, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare, dată la care intervine vacanţa funcţiei, iar Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Preşedinte, în termen de trei luni [art. 96 alin. (2) din Constituţie, în versiunea din 1991].

555. Cu toată diferenţa dintre art. 95 şi art. 96 (în primul caz este vorba de fapte mai puţin grave), votul Parlamentului are semnificaţia suspendării din funcţie a Preşedintelui, în ambele cazuri, fiind corecţia adusă prin Legea de revizuire a Constituţiei, în 2003.

556. În concluzie, faţă de dispoziţiile Constituţiei, tragerea la **răspundere penală a Preşedintelui României** comportă două faze: a) faza punerii sub acuzare pentru înaltă trădare (faza politică) şi b) faza judiciară (tehnico-juridică). Aceasta din urmă, faţă de dispoziţiile de ansamblu în vigoare, conţine trei etape: a) trimiterea în judecată de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie; b) judecata în fond a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, prin Secţia penală; c) judecata în recurs, în Secţiunile Unite ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

De la data punerii sub acuzare, adică de la data votului în acest sens al Parlamentului, şi până la data demiterii, adică data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare, Preşedintele este suspendat de drept, cum se menţionează în art. 96 alin. (3) citat, din versiunea revizuită a Constituţiei.

Capitolul III
Guvernul şi administraţia centrală

§ 1. Istoric şi drept comparat

1.1. Sorgintea miniştrilor şi a Consiliului de Miniştri

557. Consiliul de Miniştri sau Guvernul, ca organ de sine stătător, este o creaţie a vremurilor moderne, el a apărut o dată cu primele Constituţii, implicit cu dreptul administrativ propriu-zis. Originea Consiliului de Miniştri se află, cel puţin în ţările Europei continentale, în fostele consilii ale regelui, din perioada absolutismului monarhic, *Curia regis*.

După cum se cunoaşte de la cursul de istorie a statului şi dreptului, în sistemul monarhiei absolute, de regulă, monarhul deţinea toate funcţiile supreme în stat, el legifera, el administra, el judeca, în baza dreptului de suveranitate. Voinţa monarhului era nelimitată, iar persoana sa inviolabilă, aspecte ce s-au regăsit şi în statutul Domnilor noştri[1]. La baza statutului absolutist stătea *principis voluntatis habet legis vigorem*[2]. Pentru a executa dispoziţiile sale, monarhul avea agenţi; aceştia acţionau în numele monarhului, de regulă pe întreg teritoriul ţării,[3] fiind consideraţi funcţionarii coroanei sau servitorii monarhului, dregătorii domnului în ţările române. Atâta timp cât între justiţie şi administraţie n-a existat o delimitare clară, toţi aceşti slujitori (funcţionari) erau învestiţi şi cu atribuţii de „împărţire a dreptăţii". Nu este cazul sa reluăm într-un tratat de drept administrativ aspecte care ţin de istoria instituţiilor politico-administrative, ne rezumăm numai a puncta că apariţia acestor «slujitori» este un proces foarte complex, legat de apariţia unei veritabile clase sociale, a clasei privilegiate, a rangurilor şi a titlurilor de nobleţe etc. Dacă fenomenul, în sine, este general, caracterizează întregul Ev mediu, evident, cu origini din Antichitate, nuanţările de la un spaţiu cultural-politic la altul sunt foarte accentuate, ele au influenţat hotărâtor programele revoluţiilor burgheze, precum şi soluţiile din primele Constituţii scrise, cum ar fi cele referitoare la structura Parlamentului, la natura regimului politic etc. Se poate spune, într-o formulare generală, că procesul de «boierie» mai peste tot este legat de exercitarea unor funcţii militare, apoi administrative şi jurisdicţionale, în timp scăzând ponderea primelor şi crescând ponderea celor din urmă. La

---

[1] Dimitrie Cantemir, în a sa lucrare *Descriptio Moldaviae* ne spune că şi la noi, din drepturile domneşti cu care se laudă principii cei mari, voievozilor nu le-a lipsit nici unul: „În ţara lor nu aveau pe nimeni asupră-le, numai pe Dumnezeu şi legea. Nu erau nici supuşi vreunui domn străin şi nici închinaţi. Războiul, pacea, viaţa, moartea şi averea tuturor supuşilor lor atârnau numai şi numai de vrerea lor şi ei porunceau tuturora fără să li se împotrivească cineva, după cum le plăcea, fie ca aveau sau nu dreptate" (*Descrierea Moldovei*, trad. P. Pandrea, Editura de Stat pentru Literatură şi Artă, Bucureşti, 1956, p. 92-93).

[2] Vezi, pentru dezvoltări din perspectiva dreptului administrativ, *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 2 şi urm.

[3] Ţările române au avut, ca un specific al organizării administraţiei feudale româneşti, mari dregători competenţi numai pe o parte din teritoriul ţării, ca de exemplu: Banul Craiovei în Ţara Românească, Marele Vornic şi Marele Logofăt din Ţara de Sus şi din Ţara de Jos în Moldova, dregătorii ce au dăinuit până în secolul al XIX-lea, la Regulamentele Organice.

germani, de pildă, s-a impus soluţia funcţionarilor pe viaţă, care depindeau direct de coroană, instituţie ce se menţine şi la ora actuală. Confuzia între activităţile administrative şi cele jurisdicţionale s-a menţinut mult timp, însă. În Anglia, de pildă, judecătorii au fost învestiţi cu atribuţii administrative (deoarece administraţia era considerată tot o executare a legii) până în a doua jumătate a secolul al XIX-lea.

558. Încet, încet monarhii se înconjoară de un corp de «consilieri» care, în cea mai mare parte, a devenit un corp specializat, formând «casta» marilor dregători, a marilor funcţionari, a miniştrilor,[1] în sensul modern al termenului.

Exemplul tipic pentru Europa occidentală ni-l oferă Franţa, unde îndeosebi sub Ludovic al XIV-lea, *Curia regis* devine atât un Consiliu de guvernământ, cât şi un tribunal suprem.[2] Nu trebuie confundată, totuşi, această instituţie, specifică occidentului, cu Sfatul Domnesc din Ţările Române, care este o instituţie politică caracteristică organizării feudale de pe teritoriul patriei noastre, deşi, într-un sens larg, acesta apare tot ca un fel de *Curia regis*.[3]

După cum am schiţat şi în altă lucrare, asupra naturii juridice şi a semnificaţiei Sfatului Domnesc sau a Divanului la noi s-au exprimat diferite opinii, unii autori au mers până acolo încât l-au caracterizat ca un veritabil Parlament, de unde şi teza unui ancestral „regim constituţional", opinie rămasă, totuşi, izolată.[4]

559. Cert este faptul că procesul istoric de conturare, ca instituţie juridică, instituţie a dreptului public, a Consiliului de Miniştri este intim legat de procesul apariţiei departamentelor, în sensul larg al termenului, ca organe centrale ale administraţiei de stat (puterii executive). Fără a intra în amănunte, precizăm doar că în unele sisteme naţionale apariţia ministerelor precede apariţia Consiliului de Miniştri, iar în altele, raportul este invers. De asemenea,

---

[1] Într-un curs de istoria dreptului francez găsim următoarea afirmaţie: „Regele, veritabil sef al puterii executive, este asistat pentru exercitare de un anumit număr de persoane învestite cu încrederea sa şi care sunt secretarii de stat, jucând rolul de miniştri ori de membri ai consiliului său" (Colectiv, Histoire du droit français, M. Giarde, E. Briere, Paris, 1918, p. 157).

[2] Idem, p. 157

[3] Boierii de sfat sunt „sfetnicii de taină ai domnului în treburile ţării", fiind în Moldova în număr de opt: Logofătul cel mare, cel dintâi dintre toti ceilalţi şi este fruntea şi capul tuturor sfetnicilor, ca semn al dregătoriei sale poarta gherdan (colan) legat de gât cu un lanţ de aur şi în mâna un toiag aurit; 2) Vornicul de Ţara de Jos are în grijă la curtea domnească toate treburile ţinutului acesta, sub ascultarea lui se află scaunele de judecată ale ţinutului, el poate hotărî pedeapsa cu moartea fără ştirea domnului, ca semn al dregătoriei sale poartă un toiag aurit; 3) Vornicul de Ţara de Sus are aceleaşi puteri ca Vornicul de Ţara de Jos, dar pe alt teritoriu; 4) Hatmanul cel mare peste toată oastea, este căpetenia tuturor călăreţilor, precum şi a trupelor cu leafă (pedestrime şi călărime); 5) Postelnicul cel mare, este mai marele treburilor curţii domneşti; 6) Spătarul cel mare, este şeful cămăraşilor ce poartă spada domnului şi este oblăduitor peste un ţinut; 7) Paharnicul cel mare, cel care toarnă în pahar, este mai mare peste viile domnului, la porunca lui se afla toţi vierii. „Nimeni nu e slobod, în toata ţara să-şi culeagă via, dacă nu şi-a cumpărat mai înainte de la dânsul, printr-un plocon mic, învoirea pe care, după datină, o dă la 14 ale lui septembrie. Această îi aduce un venit destul de mare". 8) Vistiernicul cel mare, cel care strânge veniturile ţării şi le ţine la porunca domnului. Distinct de boierii din sfat, mai existau şi boierii de divan, pe care Cantemir îi denumeşte ascultători, care se împart în trei stări, am spune într-un termen modern, în trei ierarhii (*D. Cantemir*, op. cit., p. 161 şi urm.). Vezi pe larg asupra organizării de stat în perioada feudalismului dezvoltat, colectiv, responsabil de volum *V. Hanga, Istoria dreptului românesc*, vol. I, Editura Academiei Bucureşti, 1980, p. 250 şi urm.

[4] A se vedea, asupra acestei opinii, informaţiile din lucrarea noastră Drept constituţional şi instituţii politice. Teorie generală, p. 94-95, unde sunt citaţi N. Ionescu, C.G. Dissescu etc.

reținem că în multe state și după instituirea Guvernului s-a menținut sau a fost reînființată, într-o semnificație deosebită, *Curia regis*, devenită, în sistemul republican, *Curia prezidentis*. Astfel, în unele state occidentale contemporane, exemplul tipic ni-l oferă S.U.A., între *Curia prezidentis* (consilierii președintelui) și „Guvern" există o adevărată lupta pentru supremație, fiind tot mai puternică tendința șefilor executivului din sistemul prezidențial de a guverna, în realitate, prin consilieri, nesupuși «atacurilor parlamentare» și nu prin membrii Cabinetului (miniștri), care, conform constituțiilor respective, de regulă, sunt susceptibili de interpretări și întrebări în Parlament. În alte țări, ca de exemplu Anglia, cu toate că și la ora actuală se face distincție clară între Consiliul privat și Cabinet, ambele sunt considerate instituții ale guvernământului central[1)].

Constant, însă, cel puțin teoretic, se fac delimitările necesare între miniștri și consilieri, chiar într-un regim politic prezidențial, cum este cel din S.U.A., deși aici, practic, nu există Guvern. Oricum, în regimul parlamentar, distincția este foarte clară, membrii Guvernului fiind, prin definiție, oameni politici supuși jocului politic (vot de încredere, moțiune de cenzură) și răspunderii politice față de Parlament, pe când consilierii șefului statului ori ai șefului Guvernului sunt fie funcționari publici de carieră, fie funcționari politici (de partid, uneori).

560. Pentru sistemul politic românesc, bazat pe Constituțiile din 1866 și 1923, acest «corp de sfetnici» ai monarhului, ce nu trebuie confundat nicăieri cu Guvernul, l-a reprezentat așa-numitul Consiliu de Coroană, despre existența căruia găsim informații suficiente în lucrările de istorie, dar nici o precizare în vreuna din aceste Constituții.[2)]

Acest Consiliu cuprindea, de regulă, pe unii membrii ai Guvernului, senatori, deputați și o serie de alte personalități ale vieții politice, culturale, științifice, militare și alte persoane din anturajul Monarhului. El era un fel de organism consultativ, deși adopta hotărâri. Acestea aveau, însă, un caracter intern, în cadrul mecanismului statal, în sensul că determinau o anumită poziție a Monarhului sau sugerau anumite decizii la care trebuia să ajungă Parlamentul ori Guvernul, după caz. Spre o mai bună înțelegere a raporturilor dintre Consiliul de Coroană și Guvern, vom releva un singur exemplu. Astfel, la 31 decembrie 1925, Regele Ferdinand a convocat un Consiliu de Coroană pentru a hotărî în problema cererii de abdicare a prințului Carol, viitorul rege Carol al II-lea. În urma acestui Consiliu și în spiritul hotărârilor sale, la 4 ianuarie 1926, Guvernul și Parlamentul, sub presiunea liberalilor, au acceptat hotărârea lui Carol și au proclamat ca moștenitor al tronului pe fiul acestuia, Mihai. Acesta, fiind minor, s-a

---

[1)] Astfel, într-un curs de drept constituțional și administrativ, în partea a III-a, intitulată „Guvernământul central", se analizează următoarele probleme: Monarhia, Prerogativele regale; Consiliul Privat; Cabinetul și primul-ministru; Departamentele guvernamentale centrale și serviciul civil; Forțele armate; Puterile excepționale ale executivului (în caz de pericol) (*Emergency powers of the executive*) (*O.H. Phillips, P. Jackson*, Constitutional and Administrative Law, 6th edition, Sweet-Maxwell, London, 1978, p. 259-377). Vezi, pe aceeași idee, și: *K.D. Ewing*, Constituțional and Administrative Law, 12th edition, „Longuran", 1997, p. 530 și urm.; *Hilaire Barnett*, Constituțional and Administrative Law, 2nd edition, 1998, p. 353-387; *S. Weir, D. Beetham*, Political and Democratic Control in Britania, 2000, p. 129-233. A se vedea pentru alte explicații asupra dreptului public în Anglia: *A. Iorgovan*, Drept constituțional. Teorie generală, op. cit., p. 16-17, precum și, asupra modelului administrației publice ministeriale în Marea Britanie, *Emanuel Elbu*, Administrația ministerială în România, Ed. All Beck, București, 2004, p. 235-238.

[2)] A se vedea pe această idee și considerațiile din studiul nostru „Constituționalism și statalitate în România, privire specială la regimul politic actual", în „Marea Unire și idealurile naționale", Ed. Fundației România de Mâine, București, 1993, p. 216-218.

instituit o regenţă formată din trei persoane care aveau să îndeplinească prerogativele „factorului constituţional", după moartea Regelui Ferdinand[1].

561. Referindu-ne la fenomenul apariţiei Guvernului, în general, mai sunt necesare trei precizări. Prima, nu trebuie înţeles că numai în feudalism au existat dregători, sfetnici, în sensul larg al termenului, ai monarhilor, regilor sau împăraţilor diferitelor state sau imperii. Asemenea «funcţionari», cum s-a arătat în partea introductiva a tratatului, au apărut o dată cu apariţia statului, ei purtând chiar din Antichitate şi denumirea de miniştri. A doua, miniştrii împăraţilor din Antichitate, inclusiv ai împăraţilor romani, nu trebuie confundaţi cu miniştrii vremurilor moderne. Aceştia din urma sunt titulari de departamente centrale, de organe cu o anumită competenţă materială şi cu o competenţă teritorială generală, pe întreg teritoriul statului, organe necunoscute organizării statelor din Antichitate şi din feudalism, în general. Astfel, sensul utilizării în cronicile şi documentele antichităţii a termenului de ministru este sensul etimologic, acela de supus, servitor, chiar dacă, în fapt, uneori ei s-au comportat ca adevăraţi stăpâni, împăratul devenind o marionetă a realizării intereselor acestora[2]. În celebrul tratat francez de ştiinţa administraţiei, din 1966, se afirma pur şi simplu că „ministrul este, în primul rând, un servitor"[3]. Aici, credem că se poate stabili o analogie cu expresia «Constituţie», care, în Antichitate, desemna legea edictată de împărat,[4] iar în vremurile moderne desemnează legea fundamentală a statului, învestita cu forţa juridică suprema. A treia, dreptul administrativ este ramura ce reglementează, în perioada modernă şi contemporană, organizarea şi funcţionarea Guvernului în spiritul dispoziţiilor constituţionale, dar reguli exorbitante (de drept public) de la dreptul comun (dreptul privat, civil, în sensul larg al termenului), cu privire la funcţionarea guvernării şi a mecanismelor sale s-au conturat încă din Antichitate, îndeosebi în dreptul roman.[5]

---

[1] Conform art. 83 al Constituţiei din 1923, R=egele, în viaţă fiind, putea numi o regenţă, compusă din trei persoane, care, după moartea sa, să exercite puterile regale în timpul minorităţii succesorului tronului. Această numire se va face cu primirea Reprezentanţei naţionale, dată în forma prescrisă de art. 79 al Constituţiei. După cum se cunoaşte, Ferdinand moare la 20 iulie 1927, intrând astfel regenţa în funcţiune. „Această soluţie, departe de a fi închis o problemă a vieţii politice, a determinat în continuare puternice frământări, deoarece criza dinastică era, în esenţă, expresia luptei dintre partidele politice pentru putere. Liberalii au folosit-o pentru a se menţine la conducerea ţării, iar partidele naţional şi ţărănesc, apoi Partidul Naţional Ţărănesc, pentru preluarea puterii" (*Colectiv, coordonator A. Petric*, Istoria României între anii 1918-1981, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1981, p. 126).

[2] Împaratul Diocleţian, care, după cum se exprima Gibbon, are meritul de a fi dat lumii primul exemplu de resemnare, la Salona, în Dalmaţia, ocupându-se ca simplu cetăţean de verzele răsădite cu propriile sale mâini, se spune că în conversaţiile cu amicii făcea referiri critice şi la miniştrii săi. S-a transmis până în vremurile noastre una din aceste aprecieri (*E. Gibbon*, Istoria declinului şi a prăbuşirii imperiului roman, traducere de Dan Hurmuzescu, vol. II, Ed. Minerva, Bucureşti, 1976, p. 22, citat şi în *A. Iorgovan*, Fenomenul puterii, între aparenţe publice şi situaţii ori motivaţii reale, în Golgota tranziţiei, Eseuri neconvenţionale, Ed. Globus, Bucureşti, 1995, p. 71-72; A se vedea şi § 63 din cursul nostru de drept constituţional).

[3] *P. Bendet şi L. Mehl*, Le fait administratif, nature, origine et développement, în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966, p. 82.

[4] Vezi, în acest sens, *N. Prisca*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 38-39 şi opiniile citate acolo din Gaius, Solon şi Licurg, precum şi § 49 din cursul nostru de drept constituţional.

[5] Vezi, cu privire la obiectul dreptului administrativ roman, *E. Molcut*, Drept privat roman, Tipografia Universităţii Bucureşti, 1982, p. 20-23. A se vedea cu privire la dreptul aplicabil administraţiei de stat şi evoluţia dreptului administrativ, dezvoltările din prima parte a prezentului volum.

1.2. Evoluția reglementării Guvernului și a ministerelor la noi, până la 1938

562. Suntem de părere că, la noi, apariția miniștrilor, implicit a ministerelor, în accepțiunea moderna a termenului, precede apariția Guvernului, în sensul de organ de stat, subiect în raporturile de drept administrativ în nume propriu. După cum se cunoaște, pentru prima dată ministerele au fost create prin Regulamentele Organice (iunie 1831 în Muntenia și ianuarie 1832 în Moldova), prin desființarea unor ranguri boierești, inclusiv ale boierilor de sfat, reținându-se un număr restrâns de «dregătorii», pe care le-au transformat în funcții de miniștri.[1)]

În Muntenia, de exemplu, au existat următorii 6 miniștri: Ministrul Trebilor din Lăuntru sau Marele Vornic; Ministrul finanțelor sau Vistierul; Marele Postelnic sau Secretarul de Stat; Logofătul sau Ministrul dreptății; Logofătul (ministrul) Pricinilor bisericești; Spătarul sau Ministrul oștirii (art. 149)[2)].

O discuție interesantă se poate face cu privire la geneza Guvernului în Principatele Române plecând de la dispozițiile Regulamentelor referitoare la „Sfatul administrativ" și, respectiv, la „Sfatul miniștrilor". Astfel, Sfatul administrativ, format din trei miniștri: ministrul trebilor din lăuntru (Marele Vornic), ministrul finanțelor și secretarul de stat, având ca președinte pe Marele Vornic, „cerceta" „toate pricinile de trebuință ce vor privi la trebile curgătoare din lăuntru, la finanțe și la comerciu", iar „hotărârile ce se vor face după temeiurile acestui Regulament, întărindu-se de Domn, se vor pune în lucrare; dacă va fi reunire la socotințele sfatului, atuncea se va adresa cu al său raport către Domn și Domnul va hotărî pricina dând poroncă în scris" [art. 148 alin. (2) R. Val.).[3)]

563. Având în vedere aceste dispoziții, unii autori au ajuns la concluzia că Sfatul administrativ, care era în fruntea administrației, reprezenta, de fapt, Guvernul țării[4)]. După părerea noastră, în sensul strict al termenului, nu putem să vorbim de existența Guvernului, Sfatul administrativ era o instituție intermediară, între tradiționala *Curia regis* și Guvern. Hotărârile Sfatului administrativ nu puteau fi puse în aplicare decât numai după ce erau aprobate de Domn, căruia-i aparținea „puterea de conducere și administrare a statului", condiție care nu mai este cerută de Constituțiile de mai târziu.

Toți miniștrii alcătuiau Sfatul miniștrilor, pe care Domnul „îl strângea înaintea sa", de câte ori socotea „de trebuință a se sfătui cu miniștrii săi asupra vreunii folositoare măsuri administrative, asupra vreunii nouă întocmiri ce ar trebui să se facă" [art. 149 alin. (1) și (2),

---

[1)] Vezi, în acest sens, *D. Ionescu, Gh. Tutui, Gh. Matei, Dezvoltarea constituțională a statului român*, Ed. Științifică, București, 1957, p. 84; *I. Vântu, G.G. Florescu*, Unirea Principatelor în lumina actelor fundamentale și constituționale, Ed. Științifică, București, 1965, p. 55. A se vedea, cu privire la apariția ministerelor, în sensul tezei noastre, că aceste structuri au precedat Guvernul, *Dana Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, București, 2004, p. 204 și urm.; *A. Parlagi*, Drept administrativ, Societatea Ateneul Român, Universitatea Ecologică, București, 2001, p. 158; *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, ediție revizuită și actualizată, Lumina Lex, București, 2001, p. 103: *V. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ediția a III-a revizuită și adăugită, Lumina Lex, București, 2002, p. 180.

[2)] Vezi Colecția vechilor legiuiri administrative, Regulamentele organice ale Valahiei și Moldovei, vol. I, București, 1944, p. 70.

[3)] Reprodus după Colecția vechilor legiuiri administrative, op. cit., p. 70.

[4)] Vezi, de exemplu, *D. Ionescu, Gh. Tutui, Gh. Matei*, op. cit., p. 84.

R. Valahiei]. Sfatul miniştrilor, prezidat de către Domn însuşi, după cum se observă din cele de mai sus, ne apare ca un organ pur consultativ, o *Curia regis,* în sensul tradiţional al termenului. Totuşi, art. 149 alin. (3) recunoştea Sfatului miniştrilor, ca şi Sfatului administrativ, dreptul de a face unele propuneri Obştească Adunări.

564. În sensul actual al termenului, Consiliul de Miniştri apare ca o creaţie a Unirii Principatelor, deşi Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris nu cuprinde o reglementare amplă a locului, rolului şi atribuţiilor sale în activitatea de realizare a puterilor publice, care „sunt încredinţate Domnului, unei Adunări ponderatice şi Adunării elective" (art. 1). Interesant este de reţinut că, sub aspectul terminologiei, doar într-un singur articol [art. 18 alin. (2)] se foloseşte expresia de „Consiliu de Miniştri", în rest «Constituţia lui Cuza» utilizează expresia de „guvern". Conducătorul Guvernului a fost denumit de către Cuza, Prim-ministru, această fiind denumirea tradiţională la noi şi nu aceea de preşedinte al Consiliului de Miniştri. Mihail Kogălniceanu a fost numit cel dintâi Prim-ministru al României moderne.

565. Constituţia din 1866, fără să cuprindă o reglementare amplă a Guvernului, are un capitol special (cap. II) intitulat „Despre Domn şi miniştri", în care se precizează, printre altele, că miniştrii sunt numiţi şi revocaţi de Domn („Domnul numeşte şi revocă pe miniştrii săi" - art. 93) şi că persoana Domnului este neviolabilă, iar „miniştrii lui sunt răspunzatori". „Nici un act al Domnului nu poate avea tărie dacă nu va fi contrasemnat de un ministru care prin aceasta chiar devine răspunzator de acel act" [art. 92 alin. (2)]. În acelaşi sens, se precizează, în art. 100, că „în nici un caz ordinul verbal sau în scris al Domnului nu poate apăra pe un ministru de răspundere". Cât priveşte răspunderea miniştrilor pentru faptele săvârşite în timpul „exerciţiului funcţiunei lor" se reglementează dreptul Adunărilor şi al Domnului de a-i acuza pe miniştri şi de a-i trimite „dinaintea Înaltei Curţi de casaţiune şi justiţie, care singura în secţiuni unite este în drept a-i judeca" (art. 101).

Interesant este de subliniat că în această Constituţie nu se vorbeşte despre Consiliul de Miniştri, ci despre Guvern (de exemplu art. 30) şi nici despre Primul-ministru, deşi în virtutea tradiţiei, funcţia de Prim-ministru s-a menţinut, regimul juridic aplicabil acestuia fiind cel al miniştrilor. Cert este că în spiritul art. 35 puterea executivă era încredinţată Domnului, „care o exercită în modul regulat prin Constituţie", adică prin intermediul miniştrilor săi, respectiv al Guvernului.

566. Constituţia din 1923 vine cu un plus de precizări pe linia conturării instituţiei Guvernului. Astfel, în art. 92 se precizează: „Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui în modul stabilit prin Constituţie", iar la art. 93 alin.(1) se dispune: „Miniştrii reuniţi alcătuiesc Consiliul de Miniştri, care este prezidat cu titlul de preşedinte al Consiliului de Miniştri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea guvernului". Reţinem, deci, că se foloseşte atât expresia de Consiliu de Miniştri, cât şi aceea de Guvern. Se pune întrebarea dacă aceste noţiuni erau sau nu echivalente. Fără a intra în amănunte, care ţin şi de dreptul constituţional, suntem de părere că noţiunile, aşa cum le foloseşte Constituţia, nu par a fi sinonime. Sfera Guvernului era mai mare decât a Consiliului de Miniştri, căci, pe lângă miniştri, în Guvern mai intrau şi subsecretarii de stat. Un autor precizează că Legea din 2 august 1929 - prima lege de organizare a ministerelor, după aproape un secol de la înfiinţarea

acestora - reglementează compunerea Consiliului de Miniștri mai degrabă ca o formă de lucru a miniștrilor, decât ca un organ de stat.[1)]

De fapt, Constituția din 1923, în art. 100 alin. (2), precizează că subsecretarii de stat vor putea lua parte la dezbaterile corpurilor legiuitoare sub responsabilitatea miniștrilor, de unde rezultă că și acestora li se poate aplica regimul juridic al miniștrilor. Reținem, deci, că, într-o interpretare strictă, în accepțiunea de organ de stat, „organ al puterii executive", ar trebui să considerăm numai Guvernul, nu și Consiliul de Miniștri, ce apare, în final, drept o formă de lucru a miniștrilor.

567. Cu toate acestea, în doctrina administrativă ce are la bază această Constituție, găsim formulări de genul: „Consiliul de Miniștri este un organ de deliberațiune și deciziune, dar și fiecare ministru, în departamentul său ministerial, este atât organ de deciziune, cât și de execuțiune".[2)] Este adevărat, însă, că prof. Paul Negulescu are grijă să menționeze caracterul polisemic al cuvântului „guvern". Astfel, într-un sens general, după acest autor, „guvern" înseamnă exercitarea suveranității, adică suveranitatea în acțiune, iar într-un sens mai restrâns, el desemnează numai puterea executivă.[3)] Acest ultim sens se menționează că este datorat lui J.J. Rousseau, care, în „Contractul social", numește puterea legiuitoare, suveran, iar puterea executivă, guvern, precum și „opiniei publice, care aplică denominațiunea de guvern, adică conducător, puterii executive cu care cetățenii sunt mai mult în contact și a cărei acțiune simțind-o în tot momentul, îi atribuie ei direcțiunea politică".[4)] În acest context de idei, prof. Paul Negulescu susține că în art. 92 din Constituția din 1923 „se rezervă expresiunea guvern pentru minister, pentru cabinetul ministerial".[5)] Așadar, interpretarea Constituției este mai elastică în optică acestui autor, opinie ce domină, de altfel, doctrina administrativă românească din perioada interbelică.

1.3. Reglementarea Guvernului între 1938-1948

568. Constituția din 1938, de instaurare a dictaturii regale, sub aspectul tehnicii de redactare, conține cele mai reușite texte cu privire la reglementarea Consiliului de Miniștri, respectiv a Guvernului, organ care, practic, era inexistent, Regele fiind totul în stat.

Astfel, în art. 65 se arată că Guvernul se compune din miniștri și subsecretari de stat; miniștrii exercită puterea executivă în numele Regelui, în condițiile stabilite de Constituție și pe a lor răspundere; miniștrii au răspunderea politică numai față de Rege, iar art. 66, la rândul

---

[1)] *I. Busuioc*, Spre o lege unitară privind normele generale de organizare și funcționare a ministerelor și celorlalte organe centrale de stat, în Legislația și perfecționarea relațiilor sociale, Ed. Academiei, București, 1976, p. 60.

[2)] *P. Negulescu, Tratat*, p. 291. Autorul face această precizare pentru a arăta că organizarea autorității administrative, „detentoare a puterii publice", nu mai este conformă cu faimoasa formulă a lui Röderer, lansată într-o expunere de motive a unei legi în anul al VIII-lea al revoluției franceze: „agir est le fait d'un seul, délibérer celui de plusieurs", adică deliberațiunea, ceea ce include și deciziunea - ca să respectăm limbajul specific epocii -, presupune încredințarea autorității administrative „la un corp colegial", iar executarea - unui singur funcționar.

[3)] Idem.

[4)] Ibidem, p. 291. Vezi, în acest sens, și *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 7.

[5)] *P. Negulescu*, loc. cit.

său, precizează: miniştrii întruniţi alcătuiesc Consiliul de Miniştri, care este prezidat de cel care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului şi care poartă titlul de Preşedinte al Consiliului de Miniştri.

După cum se observă, spre deosebire de textele similare ale Constituţiei anterioare, se face precizarea în ceea ce priveşte compunerea Guvernului şi cu privire la subsecretarii de stat, dar se menţine ambiguitatea semantică, Consiliul de Miniştri - Guvern.

569. Cât priveşte fondul reglementării, este de subliniat că, practic, Consiliul de Miniştri sau Guvernul, cum vrem să-i spunem, este desfiinţat ca organ de stat, Constituţia din 1923 stabilea clar sarcina Guvernului de a exercita puterea executivă în numele Regelui, pe când art. 65 alin. (2) din Constituţia carlistă precizează că (numai) miniştrii (şi nu Guvernul) exercită puterea executivă în numele Regelui. Pe fondul dictaturii regale, Guvernul a devenit o instituţie pur formală, aşa se şi explică de ce, o dată cu instaurarea ei, au fost înlăturaţi de la preşedinţia Consiliului de Miniştri oamenii politici, ultimul fiind marele poet Octavian Goga[1] şi numite în această funcţie personalităţi din afară partidelor politice, la început Patriarhul României. De fapt, după cum se cunoaşte, partidele politice au fost interzise, Carol al II-lea a căutat să formeze propriul său partid, singurul îngăduit.

570. Caracterul fictiv al Guvernului ajunge la apogeu în perioada dictaturii următoare, a Generalului Antonescu, când Consiliul de Miniştri este desfiinţat ca organ de stat. Cu toate că Guvernul se întrunea periodic şi în comunicatele date publicităţii se făcea referire la hotărârile sale, acestea erau, în realitate, hotărârile Conducătorului Statului. Astfel, aşa numitele şedinţe ale Consiliului de Miniştri reprezentau doar cadrul organizat în care miniştrii informau pe Conducătorul Statului asupra problemelor ce ţineau de ministerele lor, iar acesta hotăra, pe loc, ce şi cum trebuie să se facă în continuare, aspecte analizate în unele lucrări de istorie ce au la bază stenogramele Consiliului de Miniştri.[2] De fapt, acesta este şi spiritul Decretelor regale din 1940, prin care s-a suspendat Constituţia şi s-a învestit cu depline puteri preşedintele Consiliului de Miniştri, generalul Ion Antonescu.

Primul act cu caracter constituţional adoptat după 23 August 1944 a fost Decretul nr. 1626/1944, publicat la 2 septembrie 1944, completat cu Decretul nr. 1849/1944,[3] care repune în vigoare, cu anumite rezerve, după N. Prisca, respectiv cu anumite modificări, după I. Muraru, Constituţia din 1923.

---

[1] „Şi după abia şase săptămâni, pe când primul-ministru Octavian Goga concentra efortul ca să dea o fizionomie guvernării sale, s-a pomenit peste noapte concediat, ca un figurant dintr-o trupa de provincie! Uşor de închipuit în ce dispoziţie se află acum Goga" (*V.R. Şirianu*, Vinurile lor..., Ed. pentru Literatură, Bucureşti 1969, p. 170). Autorul acestor evocări, fost ani de zile secretar al lui Goga, este de părere că în acele momente Goga a ajuns la vorba lui Sadoveanu din 1926 „amăgire", rostită ca replică la propunerea lui Goga de a intra în viaţa politică. Într-adevăr, ne informează acest descendent din familia lui Slavici, în ziua în care a aflat vestea înlocuirii sale, profund dezamăgit, Goga i-a spus: „Eu am să mă retrag din politică(...) Am să-l traduc pe Petöfi, pe Ady Endre(...)" (ibidem). Nu a mai apucat s-o facă, deoarece peste o lună este răpus de un atac fulgerător.

[2] *A. Simion*, Preliminarii politico-diplomatice ale insurecţiei române din august 1944, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1979, p. 52-53, unde, spre edificarea cititorilor, se şi reproduce stenograma şedinţei din 3 februarie 1942.

[3] A se vedea, asupra conţinutului şi caracterelor acestor decrete, *N. Prisca*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică Bucureşti, 1977, p. 72 şi urm.; *Ioan Muraru*, Drept constituţional, Tipografia Universităţii din Bucureşti, 1987, p. 86-96; *I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003; *Cristian Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente, 1741-1991, Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 690-691.

571. În perioada de reaplicare a acestei Constituții, 1944-1947, printr-o serie de acte normative, analizate pe larg la Dreptul constituțional, s-au pus bazele noii reglementări constituționale a țării, implicit a noii organizări de stat și, în cadrul acesteia, a poziției Consiliului de Miniștri. În această perioadă de noi formule constituționale, Consiliul de Miniștri a jucat un rol politic de prim rang, el având în două rânduri (septembrie 1944 - noiembrie 1946, respectiv februarie - aprilie 1948), în baza Legii nr. 32/1948, și atribuții legislative. Practic, după cum afirmă autorii de drept constituțional, Decretul nr. 1626/ 1944 a transformat Consiliul de Miniștri într-un organ suprem al puterii de stat.[1)]

1.4. Reglementarea Guvernului și a ministerelor între 1948 și 1989

572. Constituția din 13 aprilie 1948 cuprinde un titlu special (titlul V) consacrat organelor administrației de stat, Consiliului de Miniștri și ministerelor. Chiar în primul articol din acest titlu, art. 66, Guvernul este definit ca „organul suprem executiv și administrativ al R.P.R.", precizându-se totodată că el se compune din: „președintele Consiliului de Miniștri (Primul-ministru), din unul sau mai mulți vicepreședinți și din miniștri, care împreună alcătuiesc Consiliul de Miniștri". Concepția Constituției este cât se poate de clară: noțiunea de Guvern echivalentă cu aceea de Consiliu de Miniștri, respectiv noțiunea de Președinte al Consiliului de Miniștri, cu aceea de Prim-ministru.

573. Guvernul avea sarcina să conducă administrativ statul, în care scop coordona și dădea directive generale ministerelor de resort, dirija și planifica economia națională, realiza bugetul statului, asigura ordinea publică și securitatea statului, conducea politica generală a statului în domeniul relațiilor internaționale, organiza și înzestra forțele armate, putând anula deciziile ministerelor neconforme cu Constituția și legile, iar deciziile sale erau obligatorii pe întreg teritoriul țării [art. 72, alin. (1)-(4)].[2)]

[1)] *N. Prisca*, op. cit., p. 74.

[2)] Fără a intra în detalii, din simpla enumerare a acestor sarcini ne dăm seama că era vorba de o Constituție a unui regim politic etatist, formularea „conducerea administrativă a statului" avea un rol pur propagandistic, chiar în textul art. 72 citat se face referire expresă la „conducerea politică generală a statului(...)". Se observă preocuparea pentru a consacra rolul Guvernului în economie, care apare expres ca o economie „dirijată și planificată", dar nici un cuvânt despre rolul Guvernului în garantarea drepturilor fundamentale, fiind aspecte ce scot în evidență esența regimului totalitar instaurat prin această Constituție. Strict formal, se menționa că Guvernul avea răspunderea politică în fața „Marii Adunări Naționale", iar între sesiunile sale, în fața Președintelui M.A.N., calificate organe ale puterii de stat, dar acesta din urmă avea și dreptul de a anula „deciziile Consiliului de Miniștri, neconforme cu Constituția sau cu legile" [art. 72 alin. (6)]. Dacă această dispoziție cu valoare de principiu o raportăm la desființarea prin Constituția din 1948 a instituției contenciosului administrativ, ne conturăm o imagine foarte clară asupra semnificației reale a răspunderii Guvernului, pentru actele sale ilegale, ca și pentru pagubele cauzate. Din reglementările constituționale democratice s-a menținut (art. 73) instituția răspunderii penale a miniștrilor „pentru faptele penale săvârșite în exercitarea functiunii", reținându-se și ideea unei legi speciale, care va „statornici modul de urmărire și judecare a miniștrilor", lege care nu s-a adoptat și, deci, textul Constituției a fost inoperant; oricum, Constituția din 1952, ca și cea din 1965, nu mai reține instituția răspunderii penale a membrilor Guvernului. Se știe că, în fapt, s-a ajuns doar la o așa-zisă răspundere pe linie de partid, politicul a preluat aproape în întregime locul juridicului, fiind o consecință firească a unui regim politic fără opoziție, cu partid unic, a cărui conducere avea întotdeauna dreptate.

Cât priveşte ministerele, în art. 67 din Constituţie se menţiona că acestea se stabilesc prin lege, iar în sfera atribuţiilor Marii Adunări Naţionale, calificată „organ suprem al puterii de stat", erau incluse şi „stabilirea numărului atribuţiilor şi denumirii ministerelor şi desfiinţarea, contopirea sau noua denumire a celor existente". Mai reţinem că Guvernul era calificat „organ suprem executiv şi administrativ" [art. 66 alin. (1)], iar conform art. 71 miniştrii puteau fi desemnaţi, ca regulă, dintre deputaţi.

574. Constituţia din 1952, în capitolul IV „Organele administraţiei de stat ale Republicii Populare Române", aduce unele inovaţii pe linia reglementării organizării şi funcţionării Consiliului de Miniştri, respectiv a ministerelor: a) se renunţa la dualitatea terminologică, menţionându-se numai denumirea de Consiliu de Miniştri: „Organul suprem executiv şi de dispoziţie al puterii de stat al Republicii Populare Române este Consiliul de Miniştri al Republicii Populare Române"; b) se precizează (ceea ce nu făcea Constituţia din 1948) în mod expres cine mai intra în compunerea Consiliului de Miniştri alături de Preşedintele acestuia, de vicepreşedinţi şi de miniştri;[1] c) se dă o reglementare mai amplă atribuţiilor Consiliului de Miniştri (art. 47), şi sunt dezvoltate regulile care conturează regimul juridic al ordinelor şi instrucţiunilor miniştrilor (art. 48, 49); d) se nominalizează toate ministerele (art. 50), în număr de 28.[2]

Specifică perioadei în care s-a aplicat Constituţia din 1952, pentru instituţia Consiliului de Miniştri este apariţia, pentru prima dată, a unui act normativ special de organizare şi funcţionare a acestuia, Decretul nr. 264/1957 (Legea nr. 57/1967).[3]

---

[1] Astfel, art. 43 reglementa următoarea compunere a Consiliului de Miniştri: preşedintele Consiliului de Miniştri, vicepreşedinţii acestuia, miniştrii şi preşedinţii Comitetului de Stat al Planificării, Comisiei Controlului de Stat, Comitetului de Stat al Apovizionării, Comitetului de Stat pentru colectarea produselor agricole, Preşedintele Învăţământului Superior, Comitetului pentru Cinematografie, Comitetului pentru Artă. Practica a demonstrat că această concepţie nu era cea mai potrivită, când se simţea nevoia includerii şi a altui conducător al unui organ central de specialitate în Consiliul de Miniştri, trebuia modificată Constituţia, motiv pentru care prin modificarea Constituţiei din 1957 s-a renunţat la acest sistem.

[2] Vezi, pentru detalii, *I. Muraru*, Constituţiile române, culegere, Tipografia Universităţii Bucureşti, 1980, p. 78-79; *I. Muraru şi colab.*, Constituţiile române, texte, note, prezentare comparativă, Regia Autonomă „Monitorul Oficial" Bucureşti, 1993, p. 150-151. Interesant este de reţinut, referindu-ne numai la ministere, că între atribuţiile Marii Adunări Naţionale, art. 25 din Constituia din 1952 reţine, la lit. g): „stabilirea numărului de ministere, denumirea, contopirea şi desfiinţarea de ministere". Aceste dispoziţii se conciliau cu cele ale art. 50 numai dacă se înţelege ca, de fiecare data când un minister îşi schimba denumirea, de exemplu, trebuia sa intervina o lege de modificare a Constituţiei, nefiind suficientă o lege ordinară, ajungându-se la câteva modificări ale textului constituţional în decursul unei singure legislaturi. Tocmai de aceea, textul care conţine lista ministerelor a fost abrogat (1957), stabilindu-se ca organizarea şi funcţionarea lor să se facă de către Marea Adunare Naţionala prin legi (ordinare). Modificarea Constituţiei nu era în sistemul respectiv nici o problemă, majoritatea calificată de 2/3 era menţionată de art. 105 în virtutea «tradiţiei». Este de notorietate că în mod curent legile se adoptau cu unanimitate. De fapt, procedura legiferării a fost în baza acestei Constituţii, ca şi a celei din 1965, un adevărat simulacru, textul legilor era, înainte de „Parlament", aprobat de către „instanţele" partidului unic de guvernământ, iar Parlamentul 99,9% era format din aceleaşi persoane care formau şi organele de conducere ale partidului. Vezi, cu privire la un punct de vedere actual asupra administraţiei ministeriale la noi, în vechiul regim politic, *E. Albu*, op. cit, 2004, p. 94-95.

[3] B. Of. nr. 1 din 9 aprilie 1957, p. 35 (Lucrările Marii Adunări Naţionale). Acest act normativ a fost în vigoare până în 1967, când a fost abrogat de Legea nr. 20/1967, la rândul sau, abrogată de Legea nr. 24/1969, în vigoare, cu unele modificări ulterioare, până la reglementările de după 22 decembrie 1989 (vezi cu privire

575. Constituția din 1965 conținea un titlu „Organele centrale ale administrației de stat" (Titlul IV), în care se ocupa, de fapt, de Consiliul de Miniștri și de ministere, calificând Consiliul de Miniștri „organ suprem al administrației de stat" [art. 77 alin. (1)], spre deosebire de Constituția anterioară, care îl califica „organ suprem executiv și de dispoziție al puterii de stat", fiind incontestabil reglementarea din 1965, că tehnică juridică, mai reușită decât cea din 1952.[1)] Se mai arată că misiunea Consiliului de Miniștri o reprezenta „conducerea generală a activității executive pe întreg teritoriul țării", în care scop îi erau nominalizate 11 atribuții principale, prima fiind „stabilirea măsurilor generale pentru aducerea la îndeplinire a politicii interne și externe", care politică era clar stabilită prin documentele partidului unic, respectiv prin cuvântările și indicațiile «celui mai iubit». Consiliul de Miniștri a devenit un organism pe linie statală ce executa cu rigurozitate ordinele „Secretarului General", sau, după caz, ale «savantei» sale soții, care a fost (în ultimii ani, dinainte de 1989), unul dintre cei trei prim-viceprim-miniștri, funcție care, formal, nu figura în Constituție. Oricum, textele inițiale au suferit câteva modificări.

Aceste modificări au vizat, în primul rând, compunerea Consiliului de Miniștri și a Biroului sau Executiv; față de reglementarea inițială a Constituției din 1965,[2)] au intervenit, în acest sens, patru modificări.[3)]

---

la conținutul acestor acte normative, *I. Busuioc*, Organizarea și funcționarea Consiliului de Miniștri - expresia democratismului socialist, în R.R.D., nr. 9/1969, p. 5 și urm.; *M. Anghene*, Organizarea și funcționarea Consiliului de Miniștri în lumina dispozițiilor constituționale și ale Legii nr. 20/9 decembrie 1967, în S.C.J., nr. 2/1968, p. 237 și urm.).

[1)] Vezi, în acest sens, *M. Lepădătescu*, Trăsăturile caracteristice ale Constituției Republicii Socialiste România, în J.N., nr. 8/1965, p. 3-8; *N. Prisca*, op. cit., p. 93-98; *N. Prisca*, Drept constituțional, Tipografia Universității București, 1974, p. 95-98; *I. Muraru*, Drept constituțional socialist român, op. cit., p. 114-115.

[2)] Textul art. 73 avea următorul cuprins: „Consiliul de Miniștri se compune din: președintele Consiliului de Miniștri, vicepreședinții Consiliului de Miniștri, dintre care unul sau mai multi pot fi prim-vicepreședinți, miniștrii, precum și conducătorii altor organe centrale ale administrației de stat, prevăzuți prin lege. Președintele, prim-vicepreședinții și vicepreședinții Consiliului de Miniștri alcătuiesc Biroul Permanent al Consiliului de Miniștri". Prin modificarea din 1968, conținutul textului devine următorul: „Consiliul de Miniștri se compune din: președintele Consiliului de Miniștri, prim-vicepreședintele și vicepreședinții Consiliului de Miniștri, miniștrii, precum și președinții altor organe centrale ale administrației de stat, prevăzuți prin lege".

[3)] Prima, în 1968, prin Legea nr. 1, care a modificat alin. (1) al art. 73 din Constituție și l-a completat printr-un nou alineat [alin. (2)] cu următorul conținut: „Din Consiliul de Miniștri fac parte, ca miniștri, și președintele Consiliului Central al Uniunii Generale a Sindicatelor, președintele Uniunii Naționale a Cooperativelor Agricole de Producție, precum și primul-secretar al Comitetului Central al Uniunii Tineretului Comunist". De asemenea, această lege a modificat și textul alin. 2 [devenit alin. (3) în urma introducerii aliniatului de mai sus] al art. 73 cu privire la Biroul permanent, reținând că acesta este alcătuit din: președinte, prim-vicepreședinte și vicepreședinți.

A doua modificare a intervenit în 1971, prin Legea nr. 26/17 decembrie, care a modificat dispozițiile art. 73 alin. (3), referitoare la Biroul Permanent, în sensul lărgirii componenței acestuia. Textul era următorul: „Președintele, prim-vicepreședintele și vicepreședinții Consiliului de Miniștri, precum și alți membri ai Consiliului de Miniștri prevăzuți de lege alcătuiesc Biroul Permanent al Consiliului de Miniștri". Legea la care făcea referire textul constituțional era legea organică a Consiliului de Miniștri (Legea nr. 24/1969, care a fost și ea modificată prin Decretul nr. 504/28 decembrie 1971). Astfel, art. 7 din Legea nr. 24/1969, în redactarea dată de Decretul nr. 504/1971, avea următorul cuprins: „Președintele, prim-vicepreședintele și vicepreședinții Consiliului de Miniștri, precum și președintele Comitetului de Stat

Nu este greu de stabilit care a fost adevărata motivaţie a acestei „reintroduceri", tot atunci s-a înfiinţat, în consideraţiunea lui Nicolae Ceauşescu, funcţia de Preşedinte al R.S.R. şi nu mai era de conceput ca să existe, la nivelul funcţiilor statale, încă una care să fie denumită „preşedinte". Obedienţa a mers şi mai departe, a dispărut şi tradiţionala funcţie de *secretar general* din minister, spre a se evita orice confuzie, această sintagmă nu putea fi folosită decât pentru a evoca suprema funcţie de conducere din partidul unic, funcţie creată tot de «modestul» Ceauşescu.

Într-o consemnare cu accente de ştiinţă a administraţiei, observăm că mania grandorii liderilor comunişti este prezentă şi la unii lideri politici post-revoluţionari.

1.5. Reglementarea Guvernului şi a ministerelor după 22 Decembrie 1989

576. Comunicatul către ţară din 22 Decembrie 1989, act cu caracter constituţional, a desfiinţat, cum se cunoaşte, numai structurile de putere ale vechiului regim, menţinând, însă, organele executive şi administrative centrale.[1)] De aici rezultă că s-au menţinut în

---

al Planificării, ministrul finanţelor şi ministrul muncii alcătuiesc Biroul permanent al Consiliului de Miniştri". În anul următor, prin Decretul nr. 405/17 octombrie 1972, se modifică din nou art. 7 din Legea nr. 24/1969, dându-i-se următorul cuprins: „Preşedintele, prim-vicepreşedintele şi vicepreşedinţii Consiliului de Miniştri, precum şi preşedintele Comitetului de Stat al Planificării, ministrul finanţelor, ministrul muncii şi ministrul apovizionării tehnico-materiale şi controlului gospodăririi fondurilor fixe alcătuiesc Biroul permanent al Consiliului de Miniştri".

A treia modificare, intervenită prin Legea nr. 1/28 martie 1974, s-a referit la toate cele trei alineate ale art. 73 (devenit, în urma republicării Constituţiei, art. 80). Cât priveşte primul alineat, modificarea s-a referit la funcţia de prim-vicepreşedinte al Consiliului de Miniştri, lasându-se posibilitatea Consiliului de Miniştri de a desemna pe unul dintre vicepreşedinţi să îndeplinească această funcţie. Modificarea alin. (2) a vizat numai tehnica de redactare, nu şi fondul. Referitor la alin. (3), reţinem că i s-a dat un nou conţinut, schimbându-se denumirea din Biroul Permanent în Biroul Executiv. Textul în vigoare, până la abrogarea Constituţiei, a fost: „Consiliul de Miniştri poate să-şi constituie un Birou Executiv pentru rezolvarea operativa a problemelor curente şi urmărirea executarii hotărârilor Consiliului de Miniştri". Este de la sine înţeles că aceste reglementări ale Legii nr. 1/1974 au modificat implicit şi Legea nr. 24/1969, de organizare şi funcţionare a Consiliului de Miniştri.

A patra modificare a fost realizata prin Legea nr. 66/20 decembrie 1974, care preciza că denumirea de „preşedinte al Consiliului de Miniştri" din Constituţie, din legi şi din alte acte se înlocuieşte cu aceea de „Prim-ministru" iar denumirea de „vicepreşedinte al Consiliului de Miniştri" cu aceea de „vice-prim-ministru". Vezi, pentru conţinutul acestor acte normative, *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României, Acte şi documente, Lumina lex, 1998, op. cit., p. 812-833.

[1)] „Din acest moment se dizolvă toate structurile de putere ale clanului Ceauşescu. Guvernul se demite. Consiliul de Stat şi instituţiile sale îşi încetează activitatea. Întreaga putere în stat este preluată de Consiliul Frontului Salvării Naţionale. Lui i se vor subordona Consiliul Militar Superior, care coordonează întreaga activitate a armatei şi a unităţilor Ministerului de Interne. Toate ministerele şi organele centrale în actuala lor structură îşi vor continua activitatea normală, subordonându-se Frontului Salvarii Naţionale, pentru a asigura desfăşurarea normală a întregii vieţi economice şi sociale" (reprodus după M. Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989, p. 1).

Deşi este foarte dificil să se stabilească natura juridică a unui organism creat de o mişcare populară, soldată cu morţi şi răniţi, care s-a transformat, prin geniul poporului român, într-o veritabila revolutie, se desprinde clar ideea ca noul organism apărea, mai degrabă, ca un „Parlament provizoriu revoluţionar", decât un „Guvern revoluţionar". De altfel, în Decretul-Lege nr. 2/27 decembrie 1989 (publicat în M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989) se menţionează chiar în Preambul ca noul organism, Consiliul Frontului Salvarii Naţionale, s-a constituit ca „organ suprem al puterii de stat", menţinându-se o formulare specifică Constituţiei

vigoare și dispozițiile din Constituția din 1965 referitoare la Guvern și ministere, evident, în măsura în care ele mai erau compatibile cu noile acte cu caracter constituțional, în primul rând cu seria de Decrete-legi adoptate de Consiliul Frontului Salvării Naționale, devenit, din februarie 1990, Consiliul Provizoriu de Uniune Națională.

---

anterioare. Strict formal-juridic, organele supreme ale puterii de stat au fost organe alese, formând clar structuri parlamentare, motiv pentru care cercetarea lor, inclusiv a celor cu caracter permanent, se făcea la cursul de Drept constituțional. În acest sens, poate fi invocat și art. 2 al Decretului-Lege nr. 2/1989, care, dincolo de calificarea Consiliului „ca organ al puterii", arată că prima atribuție a acestuia o reprezintă „emiterea de decrete cu putere de lege și decrete", care se publică în Monitorul Oficial, iar la lit. b) se prevedea aribuția Consiliului de a numi și revoca pe Primul-ministru și de a aproba componența Guvernului, la propunerea Primului-ministru. Se subînțelege că, în măsura în care nu contraveneau acestui Decret-Lege ori Comunicatului către țară, reglementările anterioare cu privire la organizarea și funcționarea Guvernului erau în vigoare. Oricum, nu numai ca teoretician, dar și ca participant la activitatea Consiliului (ca expert în Comisia constituțională, juridică și pentru drepturile omului), pot spune că nimeni nu-și mai punea problema bazei juridice, la colțuri de mese din sala de ședințe de la etajul II din Palatul Victoria, pe holuri etc. se proiectau Decrete-Legi care, prin forța împrejurărilor, aveau și valoare constituțională. Așa se face că Decretul nr. 1 al Consiliului, de numire a Primului-ministru, poartă data de 26 decembrie 1989 (publicat în M. Of. nr. 5 din 27 decembrie 1989), când nu fusese semnat Decretul-Lege nr. 2 de constituire a Consiliului, acesta purtând data de 27 decembrie. Strict formal, s-a semnat un decret cu caracter individual, când nu exista decretul-lege care stabilea competența emiterii Decretului individual, oricum au fost publicate în Monitoare Oficiale diferite și într-o logică firească. Tot în M. Of. nr. 5 din 27 decembrie 1989 se publică și Decretul nr. 3, prin care se numește ministrul apărării naționale, precum și Decretul nr. 4, prin care se reorganizează Ministerul Apărării Naționale, trecându-se în componența sa Departamentul Securității statului, precum și alte organe din subordinea Ministerului de Interne.

În M. Of. nr. 6/29 decembrie 1989 se publică Decretul nr. 5 privind numirea celor 2 viceprim-miniștri (ceea ce echivalează și cu adoptarea unui act constituțional de stabilire a structurii Guvernului, anticipându-se decretul-lege), precum și Decretul nr. 6 privind înființarea Ministerului Economiei Naționale, Decretul nr. 10 privind înființarea Ministerului Agriculturii și Mediului Înconjurător, Decretul nr. 12 privind înființarea Ministerului Culturii. De asemenea, sunt publicate și decretele de numiri în funcțiile de miniștri la unele din ministerele nou create, toate decretele, atât de organizare, cât și de numire purtând ca dată a emiterii 28 decembrie 1989. Mai reținem că în M. Of. nr. 7 din 30 decembrie 1989 se publică Decretul nr. 25, emis pe 29 decembrie 1989, privind înființarea Ministerului Industriei, Electronicii, Electrotehnicii și Informaticii (modificat prin Decretul nr. 105/1990, aprobat implicit prin actele normative de organizare a administrației ministeriale după constituirea Parlamentului ales la 20 mai 1990), iar prin Decretul nr. 27, publicat în M. Of. nr. 8/31 decembrie 1989, se înființează Ministerul Învățământului (ca urmare a reorganizării Ministerului Educației și Învățământului), Ministerul Sportului, Comisia Națională pentru Statistică (prin reorganizarea Direcției Centrale de Statistică), Comisia Națională pentru Standarde și Calitate.

Se poate spune că, până la apariția Decretului-lege nr. 10 privind constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului României (publicat M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1991, în), se realizase deja o reorganizare de substanță a administrației ministeriale, fiind suficient să amintim că Ministerul Economiei Naționale, de pildă, a rezultat din reorganizarea fostului Consiliu de Stat al Planificării și a fostului Minister al Apovizionării Tehnico-Materiale, intrând ulterior în componența acestui minister, ca departamente, aproape toate fostele ministere economico-industriale existente până în 1989. În lucrarea din 1983 identificam 11 ministere cu activitate industrială, trei ministere cu activitate economică în general, trei ministere cu activitate social-culturală și cinci ministere cu activitate politico-administrativă (A. Iorgovan, Drept administrativ, op.cit., 1983, p. 182 și notele nr. 24, 27).

Prin reorganizările din 1990 și 1992 (cu prilejul formării noilor Guverne după alegeri), Ministerul Economiei Naționale devine Ministerul Industriilor, care, în timpul Guvernului Văcăroiu, a cuprins 11 departamente, conduse de câte un secretar de stat, precum și Direcția Generală Specială, Comisia Națională pentru Reciclarea Materialelor și Regia Națională de Electricitate RENEL.

577. Astfel, primele dispoziţii cu privire la Guvern, le găsim în Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea C.F.S.N., iar Decretul-lege nr. 10/1989 a fost prima lege organică post-revoluţionara a Guvernului (privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Guvernului României). Aceste prime reglementări post-revoluţionare sunt întregite, apoi, cu cele care au fost adoptate până la alegerile pentru Adunarea Constituantă. Acestea, de fapt, vin şi cu unele modificări implicite, ne referim, în primul rând, la Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi Preşedintelui României,[1] precum şi la Decretul-lege nr. 104/30 martie 1990 privind activităţile pentru care Guvernul adoptă hotărâri.

Etapa următoare o reprezintă adoptarea legii pentru organizarea şi funcţionarea Guvernului României, Legea nr. 37/7 decembrie 1990,[2] ca procesul reglementării juridice, în baza principiilor fundamentale consemnate prin documentele autorităţilor revoluţionare, să se încheie la 8 Decembrie 1991, când a intrat în vigoare noua Constituţie.

578. După cum vom arăta în cele ce urmează, intrarea în vigoare a Constituţiei nu a fost urmată şi de adoptarea unei legi de modificare expresă a Legii nr. 37/1990, ceea ce a îngăduit ca dispoziţiile acesteia să fie invocate făcându-se abstracţie de litera şi spiritul Constituţiei. Legea organică a Guvernului, la fel ca şi Legea contenciosului administrativ şi orice lege anterioară Constituţiei, dar necesară în reglementarea raporturilor sociale, trebuia, în mod normal, considerată modificată implicit de Constituţie. Legea nr. 37/1990 este abrogată expres

---

[1] Publicat în M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990 (vezi explicaţii asupra acestei «mini»-Constituţii provizorii: *A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida,* Noua lege electorală a României, Text şi comentarii, Bucureşti, 1990). Cât priveşte Guvernul, în Decretul-lege nr. 92/1990 găsim o precizare la Cap. VII consacrat Preşedintelui României, mai exact la art. 82 lit. a), care se ocupa de atribuţiile Preşedintelui. Poate că formula tehnică nu este din cele mai potrivite, s-ar putea spune multe despre cauzele care au determinat-o, dar reglementarea a avut o importanţă extraordinară, reprezentând un criteriu de referinţă care a salvat ţara din pericolul unui război civil, dacă ne referim numai la două situaţii: iunie 1990 şi septembrie 1991. Textul în discuţie avea următoarea redactare: „Preşedintele României: a) desemnează, ca prim-ministru, pe reprezentantul partidului sau formaţiunii politice care a obţinut majoritatea mandatelor, în parlament; în cazul nerealizării acestei majorităţi, desemnează pe un alt deputat sau senator cu consultarea partidelor şi formaţiunilor politice reprezentate în parlament; componenţa guvernului se supune spre aprobare Adunării Deputaţilor şi Senatului; primeşte din partea primului-ministru demisia guvernului...".

Textul a fost interpretat în spiritul său şi nu în litera sa cu privire la desemnarea Primului-ministru în septembrie 1991; de vreme ce exista un partid majoritar în Parlament, care avea dreptul, fără echivoc, să-şi stabilească reprezentantul pentru funcţia de Prim-ministru, era de la sine înţeles că acest reprezentant putea să fie şi o personalitate neutră, care nu era deputat sau senator. În discuţiile foarte aprinse care au avut loc în cele două Camere, cu prilejul învestiturii Cabinetului Stolojan, s-a impus ideea după care numai în ipoteza inexistenţei unui partid majoritar, deci în ipoteza unui guvern de coaliţie, Preşedintele României era obligat să desemneze ca Prim-ministru un deputat sau un senator. Textul nu era clar dacă „componenta Guvernului" supusă aprobării fiecarei Camere a Parlamentului însemna şi Primul-ministru sau nu, aspecte care au „cântărit" foarte mult în ceea ce priveşte motivaţia parlamentarilor pentru adoptarea soluţiei consacrate de Constituţie, aşa s-a ajuns la ideea desemnării de către Şeful de stat a unui candidat la funcţia de Prim-ministru, cum prevede, de pildă, şi Constituţia Spaniei.

În orice caz, din această succintă reglementare rezultă intenţia, cel puţin, de a se consacra un regim prezidenţial sau semi-prezidenţial de tip francez, cum am arătat şi într-o altă lucrare (*A. Iorgovan*, Constituţionalism şi statalitate în România, privire specială la regimul politic actual, op. cit., p. 221).

[2] Publicată în M. Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990 şi intrată în vigoare la 10 zile de la această dată, când s-au abrogat Decretul-Lege nr. 10/1989, Decretul-Lege nr. 104/1990, precum şi orice alte dispoziţii contrare.

abia în 2001 prin Legea nr. 90, legea privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor[1].

Structura aparatului de lucru al Guvernului a fost stabilită, inițial, chiar printr-o hotărâre de Guvern,[2] iar atribuții ale Guvernului în diverse sectoare de activitate au fost stabilite prin hotărâri de Guvern, ordonanțe, legi organice și legi ordinare,[3] Constituția mulțumindu-se, în spiritul curentului modern constituțional, să consacre numai sarcinile sale fundamentale, adică rolul.

Cât privește modul în care s-a constituit Guvernul prin decretele cu caracter constituțional adoptate până la sfârșitul anului 1989, reținem că în linii generale s-a păstrat spiritul subordonării față de organul suprem al puterii, specific Constituției din 1965, deși atât în Comunicatul către țară, cât și în Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale, se vorbea de «separarea puterilor»[4]. Desigur, acest principiu a fost prins ca deziderat, în acele condiții era o absurditate să se vorbească despre o autonomie a Guvernului față de «Parlamentul revoluționar provizoriu», abia prin Decretul-lege nr. 92/1990 se poate spune că raporturile dintre Guvern și Parlament au fost așezate pe liniile de forță ale principiului «separației puterilor».

§ 2. Reflectarea constituțională a materiei Guvernului și a ministerelor

2.1. Aspecte de drept comparat

579. Majoritatea constituțiilor democratice ale lumii contemporane cuprind un sediu general al materiei Guvernului, chiar dacă nu apare denumirea ca atare. Desigur, trebuie să avem în vedere, în primul rând, diferențierile sub aspectul tehnicii de redactare, specific

[1] Publicată în M. Of., nr. 164 din 2 aprilie 2001 și intrată în vigoare pe data publicării, a fost modificată și completată de O.U.G. nr. 64/2003 (publicată în M. Of., nr. 464 din 29 iunie 2003), de Legea nr. 23/2004 (publicată în M. Of., nr. 187 din 3 martie 2004) și de Legea nr. 117/2005 (publicată în M. Of., nr. 389 din 9 mai 2005).

[2] Este vorba de H.G. nr. 860/1992, publicată în M. Of. nr. 21 din 8 februarie 1993.

[3] Multe din aceste acte normative, îndeosebi hotărâri de Guvern, au fost adoptate în perioada guvernării provizorii, deci anterior Constituției, în practică ridicându-se mari semne de întrebare, sub aspectul constituționalității. În ediția anterioara am susținut că, atâta timp cât nu au făcut obiectul unei excepții de ilegalitate (ca să fie înlăturată aplicarea unora într-un litigiu) sau obiectul unei acțiuni în contenciosul constituțional ori administrativ, ele continuau să producă efecte. Nu întâmplător legiuitorul constituant din 1991 a stabilit obligația Consiliului Legislativ ca în termen de 12 luni de la data intrării în vigoare a legii sale de organizare să examineze conformitatea legislației cu noua Constituție, urmând să facă propuneri Parlamentului sau, după caz, Guvernului. Cum Consiliul Legislativ a început să funcționeze «oficial» abia în aprilie 1996, cu toate că legea sa organică a fost adoptată cu doi ani înainte, este de la sine înțeles că normele preconstituționale au fost considerate în vigoare.

[4] Astfel, art. 1 din Decretul-Lege nr. 10/31 decembrie 1989 califica Guvernul ca organ suprem al administrației de stat, iar în art. 2 se stabilea sarcina de a realiza „conducerea generală a activității administrative pe întreg teritoriul țării, având obligația de a îndeplini obiectivele cuprinse în programul Consiliului Frontului Salvării Naționale, asigurând executarea măsurilor stabilite prin decretele adoptate de acesta". Componența Guvernului se aproba de CFSN, la propunerea Primului-ministru, la rândul său numit de CFSN, iar membrii Guvernului, ca și Guvernul, în întregul său, erau răspunzători în fața Consiliului, care avea și dreptul de a anula hotărârile Guvernului „atunci când considera că acestea contravin legilor și decretelor în vigoare sau intereselor poporului" (subl. ns. A.I.). În fapt, nu a fost nici un caz de anulare.

fiecărui val constituţional[1], iar în al doilea rând, particularităţile regimului politic consacrat printr-o Constituţie sau alta, la care se adaugă, în al treilea rând, aspectele de ordin tradiţional.

580. Urmărind, pentru început, un criteriu strict alfabetic al tarilor occidentale, reţinem:

- Constituţia Austriei conţine un paragraf intitulat „Guvernul Federal" (art. 69-78) în cadrul Cap. III, „Executivul Federal";

- Constituţia Belgiei (1994) conţine un capitol „Despre rege şi Guvernul federal" (Cap. III), cu trei secţiuni: prima se referă la Rege, mai exact la regulile succesiunii, iar ultimele două se referă la Guvern şi miniştri şi, respectiv, la „competenţe" (în realitate, sunt precizate doar atribuţiile Regelui);

- Constituţia Danemarcei menţine formula belgiană, chiar dacă capitolul în cauză este doar numerotat (Cap. III) nu şi denumit şi, de asemenea, nu este structurat pe secţiuni;

- Constituţia Franţei conţine Titlul III, denumit „Guvernul" (art. 20-23), dar şi Titlul V denumit „Raporturile între Parlament şi Guvern" (art. 34-51);

- Constituţia Germaniei conţine Titlul VI denumit „Guvernul federal" (art. 62-69);

- Constituţia Greciei conţine Secţiunea D, denumită „Guvernul", structurată pe două capitole, Cap. I „Compoziţia şi misiunile Guvernului" (art. 81-83) şi Cap. II „Raporturile dintre Camera Deputaţilor şi Guvern" (art. 84-86), secţiunea aparţinând părţii a treia „Organizarea şi funcţionarea statului";

- Constituţia Italiei conţine Titlul III „Guvernământul", care cuprinde trei secţiuni: Consiliul de Miniştri, Administraţia publică şi Organele auxiliare;

- Constituţia Irlandei conţine un capitol cu denumirea „Guvernul şi administraţia" (Cap. IV), dar se referă la patru instituţii: Preşedintele Republicii, Guvern, Cancelarul justiţiei şi Ombudsman;

- Constituţia Norvegiei, una din cele mai vechi Constituţii din Europa[2], conţine o parte consacrată „Puterii executive", mai exact Regelui şi Guvernului (operându-se uneori şi cu expresia de „Consiliu de Stat");

- Constituţia Olandei păstrează formula belgiană, dar într-o redactare modernizată, Capitolul 2 fiind denumit „Guvernarea" şi structurat pe două secţiuni: Secţiunea I - „Regele", Secţiunea II -„Regele şi miniştrii";

- Constituţia Portugaliei conţine o reglementare foarte analitică, Titlul IV „Guvernul" (din Partea III, Organizarea puterii politice) este structurat pe trei capitole: Cap. I, Funcţii şi structură; Cap. II, Formarea şi răspunderea; Cap. III, Competenţa[3] (art. 185-204);

- *Constituţia Spaniei*, ca tehnică de structură, reiterează formula franceză cu două titluri: unul „Despre Guvern şi administraţie" (Titlul IV, art. 96-106) şi altul „Despre raporturile dintre Guvern şi Cortesurile Generale" (Titlul V art. 107-116), formulă preluată şi de legiuitorul constituant român din 1991, cum vom vedea;

---

[1] A se vedea, asupra acestei probleme, *A. Iorgovan*, Drept constituţional. Teorie generală, op. cit., p. 49-53, iar asupra componenţei guvernelor în principalele ţări ale Uniunii Europene, *E. Albu*, op. cit., p. 26-243.

[2] Constituţia Norvegiei a fost adoptată în anul 1814, dar a suferit numeroase amendări, cele mai recente amendamente fiind din 1988.

[3] Interesant este de reţinut că legiuitorul constituant portughez face distincţie între Guvern şi Consiliul de Miniştri, motiv pentru care în acest capitol a înţeles să reglementeze competenţa politică, legislativă şi administrativă a Guvernului în mod distinct de competenţa Consiliului de Miniştri, respectiv de competenţa membrilor Guvernului, aspecte la care vom reveni.

- Constituția Suediei conține un capitol de 10 articole, intitulat „Guvernul" (Cap. 6), dar și un capitol de 8 articole, intitulat „Activitățile guvernamentale" etc.

Cât privește reflectarea materiei Guvernului în Constituțiile din Europa centrală, orientală și baltică, după culegerea apărută sub îngrijirea prof. Michel Lesage,[1] reținem următoarele informații:

- Constituția Bulgariei (12 iulie 1991), care este structurată pe capitole, conține un capitol, Cap. V, intitulat „Consiliul de Miniștri" (art. 105-116), din care unele articole se referă la miniștri (de exemplu art. 115: „Miniștrii adopta regulamente, măsuri de ordine interioară, instrucțiuni și ordine");

- Constituția Estoniei (28 iulie 1992), la fel, structurată pe capitole, are un capitol, Cap. VI, intitulat „Guvernul Republicii" (art. 86-101), iar în primul articol din acest capitol se menționează expres că „Puterea executivă aparține Guvernului Republicii";[2]

- Constituția Lituaniei (25 octombrie 1992), structurată pe titluri, are un titlu, Titlul VII, ce poartă denumirea „Guvernul Republicii Lituania" (art. 91-101), fiind de reținut că în art. 94 sunt nominalizate principalele atribuții ale Guvernului (administrează afacerile țării, asigură inviolabilitatea teritoriului Republicii Lituania, garantează securitatea statului și ordinea publică, execută legile și rezoluțiile Parlamentului date în aplicarea legii, precum și decretele Președintelui Republicii, coordonează activitatea ministerelor și a altor instituții guvernamentale, întocmește proiectul bugetului de stat și asigură executarea acestuia, pregătește proiecte de legi și le supune Parlamentului pentru examinare, trasează liniile diplomatice și întreține relații cu statele străine și cu organizațiile internaționale);

- Constituția Poloniei (adoptată la 2 aprilie 1997) conține un capitol, Cap. VI, intitulat „Consiliul de Miniștri și administrația guvernamentală", cu precizarea că în primul articol din capitol se menționează generic „Consiliul de Miniștri conduce politică internă și externă a Republicii Polonia", în redactarea Constituției, art. 146 alin. (1);

- Constituția Ungariei (adoptată la 20 august 1949, dar revizuită substanțial în 1989, 1994 și 1995) cuprinde un capitol consacrat Guvernului, Cap. VII (art. 33-40), cu precizarea că în art. 35 se face o trecere în revistă a principalelor sale atribuții, după modelul anterior al constituțiilor socialiste;

- Constituția Slovaciei (1 septembrie 1992), în Cap. VI, intitulat „Puterea executivă", reține două secțiuni, prima este consacrată Președintelui Republicii, iar a doua este consacrată Guvernului (art. 108-123);

- Constituția Sloveniei (23 decembrie 1991), în partea a IV-a „Organizarea de stat", conține o subdiviziune individualizata prin litera „D", cu denumirea „Guvernul" (art. 110-119);

- Constituția Republicii Cehe (16 decembrie 1992), în Cap. III, intitulat „Puterea executivă", la fel ca și în Constituția Slovaciei, sunt reglementate două instituții: Președintele Republicii (art. 54-66) și Guvernul (art. 67-80);

- Constituția Letoniei (15 februarie 1992) conține un titlu, Titlul IV, cu denumirea „Cabinetul" (art. 55-63), precizându-se că în compunerea Cabinetului intră președintele de

---

[1] Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte, Textes rassemblés et présentés par Michel Lessage, La documentation Française, Paris, 1995.

[2] Prin art. 77 din Constituție, Președintele Republicii este calificat „Șeful de stat al Estoniei".

Cabinet şi miniştrii desemnaţi de acesta, dar numărul miniştrilor, atribuţiile ca şi relaţiile acestora cu organismele de stat se stabilesc prin lege (art. 57);

- Constituţia Croaţiei (22 decembrie 1990), în partea a IV-a „Organizarea puterii în stat", cuprinde un punct, punctul 3, cu denumirea „Guvernul Republicii Croaţia" (art. 107-114), reţinându-se că „Guvernul... exercită puterea executivă în respectul Constituţiei şi al legii" (art. 107);

- Constituţia fostei Republici Iugoslave a Macedoniei (17 noiembrie 1991), în partea a treia, intitulată „Organizarea puterii de stat", la punctul 3, se referă la Guvern (art. 88-97), precizându-se, chiar în primul articol, că „Guvernul Republicii Macedonia este detentorul puterii executive" [art. 88 alin. (1)].

581. Putem susţine, totodată, că, în general, legiuitorii constituanţi au reglementat diferite aspecte legate de Guvern şi în alte titluri, capitole etc. decât cele consacrate expres acestei instituţii, reglementări care se impun a fi cercetate pentru a ne forma o imagine completă asupra regimului constituţional respectiv.[1] În ceea ce priveşte administraţia ministerială, se poate spune că legiuitorii constituanţi democratici s-au ferit să intre în detalii, mulţumindu-se fie cu unele prevederi de principiu pentru întreaga administraţie, atât sub aspect organizaţional, cât şi sub aspect funcţional, fie cu un număr foarte redus de articole ce au ca obiect ministerele.[2]

---

[1] De pildă, Constituţia Germaniei cuprinde importante dispoziţii cu privire la prerogativele Guvernului federal şi în Titlul II denumit „Federatia şi Landurile", iar instituţia delegării legislative apare în art. 80 cuprins în titlul consacrat legislaţiei federale, ca să nu mai vorbim de dispoziţiile referitoare la Guvern din Titlul VIII „Execuţia legii federale şi administraţia federala", dispoziţii prin care se stabilesc nu numai principiile ce stau la baza raporturilor dintre Guvernul Federal şi restul autorităţilor administrative, dar şi cele de constituire a structurilor federale subordonate Guvernului (art. 86). La fel, şi *Constituţia Franţei* face referiri la Guvern şi în Titlul VII consacrat Consiliului Constituţional [de exemplu art. 612 alin. (3)], în Titlul X consacrat Consiliului Economic şi Social (art. 70), în Titlul XIV consacrat Comunităţii europene şi Uniunii europene (de exemplu art. 884) etc. În acest sens, poate fi citată şi Constituţia Spaniei care, deşi cuprinde un titlu special consacrat raporturilor dintre Parlament şi Guvern, instituţia delegării legislative, ce vizează prin excelenţă aceste raporturi, este reglementată în Titlul consacrat Parlamentului.

Generalizând, se poate spune că, tehnic, este imposibil ca în partea titlului, capitolului etc. dintr-o Constituţie ce are ca obiect Parlamentul şi activitatea legislativă, să nu se facă referire şi la Guvern de vreme ce, într-o teză larg răspândită, Guvernul este principalul iniţiator legislativ.

[2] Cele mai numeroase constituţii prevăd rolul ministerelor şi modul lor de constituire. Câteva exemple: art. 95 alin. final din Constituţia Italiei face trimitere la lege, care va prevedea numărul, atribuţiile şi organizarea ministerelor, dar în art. 97 sunt consacrate principii de organizare şi funcţionare a tuturor serviciilor publice, anume eficienţa şi imparţialitatea administraţiei; art. 44 din Constituţia Olandei precizează că ministerele sunt instituite prin decret regal şi că ele sunt plasate sub conducerea unui ministru; art. 38 alin. final din Constituţia Finlandei stabileşte regula după care numărul ministerelor şi limitele generale ale competenţei lor sunt stabilite printr-o lege, iar prin decret se stabilesc aspectele de detaliu privind repărţizarea problemelor între ministere; art. 186 alin. (3) din Constituţia Portugaliei vine cu o regulă şi mai interesantă, arătând că numărul, denumirea şi atribuţiile ministerelor, precum şi a secretariatelor de stat, ca şi formele de colaborare între acestea, vor fi stabilite, după caz, prin decretele de numire a titularilor sau prin decret-lege; art. 77 alin. (2) din Constituţia Austriei consacră principiul după care numărul ministerelor federale, competenţa şi organizarea lor internă se stabilesc prin legea federală etc.

Reţinem, cu titlu de exemplu, că, în Franţa, conform Decretului din 7 mai 2002, Guvernul este format din prim-ministru, 15 miniştrii cu portofolii ministeriale, 11 miniştri delegaţi, 12 secretari de stat (*E. Albu*, op. cit., p. 228). În Marea Britanie, care este monarhie constituţională ereditară, în care monarhul guvernează prin miniştrii (responsabilitatea fiind asumată de primul-ministru şi de miniştrii), Regina, la

2.2. Concepția Constituției României din 1991

582. Legiuitorul constituant român din 1991, cum s-a mai arătat anterior, a înțeles să se îndepărteze de formula clasică, consacrată prin Constituția din 1923, achiesând la formulele moderne atât sub aspectul terminologiei, cât și sub aspectul modului de organizare și structurare a titlurilor Constituției. Astfel, în Titlul III, consacrat „Autorităților publice", după capitolele ce se referă la Parlament și Președintele României, a fost inclus Capitolul III „Guvernul" (art. 101-109), ca în capitolul următor să se reglementeze „Raporturile Parlamentului cu Guvernul" (art. 110-114). Revizuirea Constituției, în 2003, nu a schimbat această structură și nici ordinea articolelor în cadrul celor două capitole. Au fost modificate unele articole și s-a schimbat numerotarea: Capitolul III – art. 102-110, iar Capitolul IV – art. 111-115.

Cele 9 articole din capitolul intitulat „Guvernul" au că obiect, în ordine cronologică, următoarele probleme: Rolul și structura Guvernului (art. 102); Învestitura Guvernului (art. 103)[1]; Jurământul

---

propunerea primului-ministru îi numește (sau demite) pe membrii Cabinetului. Cabinetul este format din primul-ministru, adjunctul primului-ministru și 20 de miniștrii. Echipa guvernamentală este formată din aproximativ 100 miniștri secretari de stat, subsecretari parlamentari, chestori, chestori asistenți (*E. Albu*, op. cit., p. 235-238). În Germania, conform art. 62 din Constituție, Guvernul federal este format din cancelarul federal și 14 miniștri federali (*E. Albu*, op. cit., p. 238-239).

[1] Cât privește informațiile pe care trebuie să le cuprindă acest articol, în Adunarea Constituantă s-au propus mai multe amendamente, iar acceptarea unora a făcut ca textul final să nu cuprindă toate informațiile cerute de logica internă a instituției, așa cum s-a precizat prin proiect, chiar dacă ar fi însemnat, în parte, o repetare a unei atribuții a Președintelui României. Astfel, textul similar din Proiectul Constituției (art. 101) mai cuprindea și alin. (4), cu următorul conținut: „Pe baza votului de încredere acordat, Președintele României numește Guvernul". Dispariția acestui alineat ne obligă să coroborăm art. 103 cu art. 85 alin. (1) pentru a stabili regimul juridic complet al învestiturii Guvernului, potrivit Constituției noastre, coroborare care nu mai este necesară în cazul remanierii guvernamentale, reglementată de alin. (2) al art. 85, aspect ce a fost copios speculat de unii jurişti ai opoziției de după alegerile parlamentare din 1992. Din necesități strict redacționale, pentru a nu avea prea multe articole, la art. 85, intitulat „Numirea Guvernului", au fost incluse oarecum forțat două instituții: a) numirea Guvernului de către Președintele României pe baza votului de învestitură [fostul alin. (4) al art. 102 din Proiectul Constituției] și b) revocarea și numirea unor membri ai Guvernului în cazul vacanței postului (determinat cel mai adesea de demisie) sau a demiterii guvernamentale. Nu este nici o garanție că nu s-ar fi adus acuze Președintelui României și Primului-ministru dacă cele două probleme erau reglementate în articole separate, cum s-a propus prin Proiect, dar cel puțin nu puteau fi invocate argumente de ordin tehnic-redacțional. Desigur, tehnica de redactare are importanța ei, mai ales în legea fundamentală, dar explicația reală a discuțiilor interminabile ce au fost declanșate de remanierile Guvernului Văcăroiu, ca și de constituirea, respectiv remanierea cabinetelor defunctei Convenții Democratice, între 1996-2000 (Cabinetele Ciorbea, Radu Vasile și Isărescu) nu rezidă în imposibilitatea înțelegerii instituției datorită redactării defectuoase, ci în politicianismul constituțional, boală de care suferă viața noastră parlamentară. Peste noapte, avocați care o viață s-au ocupat de divorțuri și partaje ori de contracte au devenit „mari specialiști" în dreptul constituțional, în dreptul parlamentar, în dreptul electoral, în dreptul administrativ, pronunțându-se foarte sentențios asupra interpretării unor texte sau calificării anumitor comportamente, astfel încât să rețină atenția electoratului asupra «vigilenței» și «combativității» partidului pe care-l reprezintă, mai ales dacă era vorba de un partid al opoziției. Prin urmare, interpretarea Constituției a fost transformată într-o armă a luptei politice, cu ce rezultate se cunoaște deja, fiind suficient să amintim că propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, din iulie 1994, nu a mai fost votată nici de toți parlamentarii care au inițiat-o. Aceste discuții au continuat și după alegerile din 2000, motiv pentru care, prin Legea de revizuire a Constituției, în 2003, s-a dat o altă redactare art. 85, introducându-se un nou alineat – alin. (3). Textul, în noua versiune, cere votul Parlamentului, atunci când propunerea de remaniere vizează schimbarea structurii Guvernului sau a compoziției sale politice.

de credinţă al membrilor Guvernului (art. 104); Incompatibilităţi ale funcţiei de membru al Guvernului (art. 105); Încetarea funcţiei de membru al Guvernului (art. 106); Primul-ministru (art. 107); Actele Guvernului (art. 108);[1)] Răspunderea Guvernului şi a membrilor săi (art. 109); Încetarea mandatului Guvernului (art. 110).

Capitolul IV, deşi este intitulat „Raporturile Parlamentului cu Guvernul", nu se referă decât la principalele instituţii ce conturează aceste raporturi: obligaţia de informare a Parlamentului de către Guvern şi celelalte organe ale administraţiei publice (art. 111); exercitarea controlului parlamentar prin intermediul întrebărilor şi al interpelărilor (art. 112); moţiunea de cenzură (art. 113); angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege (art. 114) şi delegarea legislativă (art. 115).

La fel ca şi celelalte constituţii democratice şi Constituţia României din 1991 conţine referiri la atribuţii ale Guvernului şi în alte capitole decât cele două amintite mai sus, cum ar fi art. 74 (din capitolul consacrat Parlamentului), care reglementează dreptul Guvernului la iniţiativa legislativă etc.

583. Referitor la **administraţia centrală de specialitate**, legiuitorul constituant român s-a oprit la un număr de 4 articole ce formează prima secţiune a capitolului intitulat sugestiv „Administraţia publică", din care primele două se referă la principii şi situaţii generale (adică art. 116 şi 117), iar ultimele două (art. 118 şi 119) se referă la unul din serviciile publice naţionale - forţele armate. Se desprind, astfel, următoarele principii: 1) administraţia centrală de specialitate cuprinde trei categorii de organe: a) ministere, care sunt organizate numai în subordinea Guvernului; b) autorităţi administrative autonome faţa de Guvern şi c) alte organe centrale care pot fi organizate fie în subordinea Guvernmului, fie în subordinea unui minister; 2) ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii;[2)] 3) autorităţile

---

[1)] La fel ca şi în cazul învestiturii, şi în cazul actelor Guvernului trebuie coroborat textul cu valoare de sediu principal, în speţă art. 108, cu textul care reglementează o situaţie particulară, anume regimul ordonanţelor (art. 115), inclus în capitolul consacrat raporturilor dintre Parlament şi Guvern. Ordonanţele, firește, sunt manifestări de voinţă ale Guvernului, deci acte ale acestuia, cel puţin într-o primă etapă, dar nu trebuie uitat că ele intervin în domeniul rezervat legii ordinare, ca regulă în baza unei legi de învestitură, aşa încât era normal ca problemele regimului lor juridic să fie reglementate atât în capitolul consacrat Guvernului (cele comune cu hotărârile Guvernului), cât şi în capitolul consacrat raporturilor dintre Parlament şi Guvern (cele specifice).

[2)] Expresia „potrivit legii" din art. 117 nu este întâmplătoare, redactorii textului au urmărit să evoce cât mai multe posibilităţi, o lege generală cu principii de organizare a ministerelor, legi speciale pentru fiecare minister, legi pe probleme (de exemplu învăţământ, sănătate etc.), care să prevadă şi atribuţii pentru ministerele de resort. Dintr-o interpretare sistematică a Constituţiei, coroborând art. 117 alin. (1) cu art. 116 alin. (2) şi cu art. 77 alin. (3), ajungem la concluzia că tot ceea ce este legat de înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea ministerelor ţine de domeniul legii ordinare, implicit, deci, al ordonanţei. De aceea, am apreciat că sumedenia de hotărâri de Guvern prin care au fost rezolvate aceste probleme apăreau ca fiind reglementări juridice fără suport constituţional.

Îndrăznim să afirmăm că se pune reglementarea referitoare la Guvern şi ministere în consonanţă cu spiritul Constituţiei abia prin Legea nr. 90/2001, care stabileşte principiile generale de organizare şi funcţionare a ministerelor (Cap. II), precizând că, în baza acestui cadru general, organizarea concretă a unui minister „se aprobă prin hotărâre a Guvernului" (art. 40).

administrative autonome se pot înființa prin lege organică;[1] 4) alte organe de specialitate se pot înființa de către Guvern sau ministere în subordinea lor, numai dacă o atare competență le este recunoscută prin lege ordinară și numai după ce au primit aviz de la Curtea de Conturi.[2]

§ 3. Rolul și structura Guvernului

3.1. Aspecte de drept comparat privind rolul Guvernului

584. În terminologia consacrată de doctrina administrativă occidentală, Guvernul are sarcina fundamentală de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, de scădere a inflației și stabilizare economică, el răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului respectiv cu alte state. Este evident că în toate aceste zone de activitate, exemplificate, din necesități didactice, sarcini revin și altor autorități statale, îndeosebi Parlamentului și Șefului Statului, dar este un adevăr incontestabil al epocii actuale că *centrul de greutate cade pe Guvern*. Așa se explică că mai peste tot în lumea democratică mișcările de protest, mitingurile, demonstrațiile ori diferitele categorii de greve au ca obiect lupta împotriva unor măsuri guvernamentale și nu împotriva unui mesaj al Tronului sau, după caz, al Președintelui Republicii. Viața ne oferă exemple la tot pasul, nu de puține ori asemenea acțiuni de protest au ca efect demisia unor miniștri sau a Guvernului în ansamblul lui. Pe de altă parte, clasicul principiu al separației și echilibrului puterilor presupune un control parlamentar permanent asupra Guvernului, asupra executivului în general, de unde reala dificultate a reflectării prin textul Constituției a rolului Guvernului. Nu mai vorbim de dificultatea consemnării rolului Guvernului în Constituția care fundamentează regimul politic axat pe un Șef de Stat cu puternice atribuții executive, cum este cel norvegian, de exemplu, deși este vorba de Rege.

585. Dacă facem o analiză a constituțiilor, din punctul de vedere al modului în care este reglementat rolul Guvernului în mecanismul politic și statal al țării, vom identifica două mari situații: a) Constituții care fac o calificare expresă, uneori mergându-se până la rigoarea unei definiții și b) Constituții care nu fac o calificare expresă, rolul Guvernului fiind determinat în urma interpretării sistematice a Constituției.[3]

---

[1] Dintre autoritățile administrative autonome citățm: Consiliul Suprem de Apărare a Țării (Legea nr. 415/2002, apăruta în M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002); Centrul Național al Cinematografiei (H.G. nr. 229/2003, apăruta în M. Of. nr. 169 din 18 martie 2003); Serviciul Român de Informații (Legea nr. 14/1992, apăruta în M. Of. nr. 33 din 3 martie 1992); Consiliul Național al Audiovizualului (Legea nr. 504/2002, apăruta în M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002).

[2] În Constituție nu se precizează în mod expres ce fel de aviz trebuie să dea Curtea de Conturi: conform, consultativ sau facultativ, dar din modul de redactare a art. 117 alin. (1), ca și din coroborarea acestui text cu art. 146 lit. h), unde se precizează că este vorba de «aviz consultativ», desprindem concluzia după care avizul Curții de Conturi are caracter obligatoriu pentru cei care trebuie să-l ceară (Guvern sau ministere), fiind un aviz conform.

[3] De pildă, sarcinile Guvernului în sistemul constituțional italian pot fi ușor identificate din coroborarea art. 94, referitor la votul de încredere, cu art. 95, care în mod expres se referă la sarcinile Primului-ministru, reieșind că este vorba de un rol politic - determinarea și conducerea politicii națiunii și de un rol administrativ - menținerea unității administrative și coordonarea activității ministerelor. La fel, se poate raționa și în ceea ce privește Constituția Germaniei, care în art. 65 menționează: „Cancelarul Federal fixează liniile directoare ale politicii(...)", iar în art. 65 lit. a) se arată că ministrul federal al apărării exercită puterea de comandament asupra forțelor armate.

Cele din prima categorie, mai departe, pot fi grupate în trei subcategorii, în funcţie de gradul de extensie al acestui rol, determinat de natura intrinsecă a sarcinilor pe care Guvernul este chemat să le realizeze: a) Constituţii care stabilesc un rol trihotomic: politic, legislativ şi administrativ (de exemplu, Spania[1]), Portugalia[2]); b) Constituţii care stabilesc un rol dihotomic: politic şi administrativ (de exemplu, Franţa[3]) şi c) Constituţii care stabilesc un rol exclusiv politic (de exemplu, Olanda,[4]) Grecia[5]) sau un rol exclusiv administrativ (de exemplu, Austria,[6]) Norvegia[7]).

Nu trebuie să înţelegem că în ţări ca Franţa, Guvernul nu are şi un rol legislativ, dar acest rol nu este prevăzut expres în textul Constituţiei, care reprezintă sediul materiei calificat', fie şi dintr-o rigoare didactică, „Rolul Guvernului" ş.a.m.d.

Cât priveşte modul în care este consacrat rolul politic al Guvernului, după părerea noastră, întâlnim două mari situaţii: a) Constituţii care dau dreptul Guvernului de a stabili exclusiv liniile politicii naţiunii pe plan intern şi extern, iar execuţia fiind supusă controlului parlamentar (de exemplu Franţa, Grecia, Germania etc.) şi b) Constituţii care dau dreptul Guvernului numai de a conduce politica generală a ţării, în limita unor linii stabilite de Parlament, de regulă, cu prilejul votului de învestitură (de exemplu Finlanda, Portugalia, Spania, România) sau, după caz, de Şeful Statului (de exemplu Norvegia).

---

[1]) Articolul 97 din Constituţia Spaniei are următoarea redactare: „Guvernul conduce politica internă şi externă, Administraţia civilă şi militară şi apărarea statului. El exercită funcţia executivă şi puterea reglementară conform Constituţiei şi legilor".

[2]) Cum s-a arătat deja, în Cap. III din Titlul IV al Părţii III din Constituţia Portugaliei se reglementează competenţa politică, legislativă şi administrativă a Guvernului, existând, însă, o necorelare între aceste dispoziţii, consacrate atribuţiilor, şi cele din art. 185, consacrate sarcinilor, unde sunt reţinute numai sarcinile politice şi cele administrative.

[3]) Astfel, în art. 20 din Constituţie se menţionează că Guvernul hotărăşte şi conduce politica Naţiunii, pe de o parte, şi că dispune de administraţie şi de forţele armate, pe de altă parte. Suntem de părere că în această categorie intră şi Constituţia Finlandei, deşi Guvernul, în primul rând, are sarcina de a executa hotărârile Preşedintelui Republicii: „Consiliului de Miniştri" îi revine obligaţia de a executa hotărârile Preşedintelui Republicii şi de a rezolva probleme care, potrivit legii, sunt de competenţa sa, precum şi celelalte probleme privind guvernarea şi administraţia care, conform prevederilor Constituţiei şi unei alte legi sau decret, nu revin Preşedintelui Republicii şi nu au fost încredinţate unui ministru în calitatea sa de sef al unui minister sau unei autorităţi subordonate. Reglementări speciale vor stabili în ce măsură „probleme privind administrarea justiţiei, a Universităţii din Helsinki şi forţele armate vor intra în competenţa Consiliului de Miniştri" (art. 41). Potrivit art. 42 din Constituţia Finlandei, dacă Consiliul de Miniştri are îndoieli asupra competenţei sale într-o materie, va decide Preşedintele Republicii.

[4]) Potrivit art. 45 alin. (3) din Constituţia Olandei, Consiliul de Miniştri deliberează şi statuează asupra politicii generale a guvernării şi se preocupă de unitatea acestei politici.

[5]) Articolul 82 din Constituţia Greciei menţionează că Guvernul determină şi conduce politica generală a ţării, conform dispoziţiilor Constituţiei şi legii.

[6]) „Funcţiile supreme ale administraţiei federale, cu excepţia celor ale Preşedintelui Federal, sunt încredinţate Cancelarului Federal, vice-Cancelarului şi celorlalţi miniştri federali. Ei constituie Guvernul Federal, sub preşedinţia Cancelarului Federal" [art. 69 alin. (1) din Constituţia Austriei].

[7]) Potrivit art. 12 alin. final din Constituţia Norvegiei, Regele repartizează sarcinile între membrii Consiliului de Stat, după cum crede el de cuviinţă. În timpul deplasărilor sale prin Regat, el poate delega Consiliul de Stat să preia conducerea Regatului, care va guverna în numele Regelui, respectând scrupulos Constituţia, precum şi alte obiective potrivit instrucţiunilor Regelui. În art. 28 din Constituţie, se arată că problemele strict de ordin militar, în măsura în care Regele decide, pot fi exceptate de la dezbaterea în Consiliul de Stat.

3.2. Aspecte de drept comparat privind structura Guvernului

586. Dreptul comparat ne oferă o varietate de formule și în ceea ce privește modul în care este constituit Guvernul, înțelegând prin aceasta existența unor niveluri ierarhice între membrii Guvernului, respectiv a unor structuri organizaționale, în genul cabinet, birou executiv, birou permanent etc. Ca regulă generală, se poate spune că existența unor niveluri ierarhice, adică a unor funcții intermediare între Prim-ministru (Președintele Consiliului de Miniștri) și membrii Guvernului conduce și la existența unui organ al Guvernului, format din Primul-ministru, viceprim-miniștri și anumiți miniștri (în anumite tari), organ prevăzut fie de Constituție, fie de legea organică a Guvernului, cum este cazul și la noi în prezent.

587. Astfel, convenim că acele Guverne care sunt formate din Prim-ministru și membri, deci fără un nivel ierarhic intermediar, să le numim Guverne cu structură simplă, iar cele care conțin o atare ierarhizare, Guverne cu structura ierarhică. Corespunzător, preluând o formulare din dreptul constituțional, vom vorbi despre un Guvern cu structură uniorganică și, respectiv, despre Guverne cu structură biorganică. Cum s-a menționat mai sus, ca regulă, o structurare simplă înseamnă și o structura uniorganică, dar nimic nu oprește un legiuitor constituant sau chiar ordinar să precizeze că Primul-ministru, împreună cu anumiți miniștri formează un Birou Permanent, stabilindu-i dreptul de a adopta anumite decizii, în numele întregului Consiliu de Miniștri. Nu trebuie uitat că în filozofia anumitor constituții chiar fiecare ministru poate avea competența de a rezolva anumite atribuții ale Guvernului sau ale Cancelariei acestuia.[1] Majoritatea constituțiilor reglementează o structură simplă[2], unele constituții reglementează expres structura ierarhică,[3] iar altele stabilesc numai posibilitatea organizării Guvernului și în acest sens.[4]

În ceea ce privește determinarea membrilor obișnuiți ai Guvernului, întâlnim constituții care restrâng sfera acestora exclusiv la sfera miniștrilor, în sens de titulari de departamente (de exemplu, Italia), constituții care admit și prezența miniștrilor fără portofoliu (de exemplu, Grecia), precum și constituții care extind sfera membrilor Guvernului și la alte funcții de demnitari, cum ar fi secretarii de stat.[5]

---

[1] La o notă anterioară am amintit art. 41 din Constituția Finlandei, am mai putea cita și art. 77 alin. (3) din Constituția Austriei: „Conducerea ministerelor federale este încredințată unui ministru federal. Președintele Federației poate însărcina anumiți miniștri federali cu îndeplinirea anumitor sarcini care fac parte din atribuțiile Cancelariei Federale, inclusiv administrarea personalului fără ca acestea să înceteze a fi atribuții ale Cancelariei Federale".

[2] De exemplu, art. 92 din Constituția Italiei (Președintele Consiliului de Miniștri și miniștri, care împreună formează Consiliul de Miniștri); art. 38 din Constituția Finlandei; art. 1 cap. VI din Constituția Suediei; art. 14 din Constituția Danemarcei etc.

[3] Potrivit art. 69 alin. (1) și (2) din Constituția Austriei, Guvernul Federal este format din Cancelarul Federal, vice-Cancelarul și miniștrii federali, fiind prezidat de Cancelarul Federal, care poate fi înlocuit în toate atribuțiile sale de către vice-Cancelarul Federal.

[4] Amintim, deci, pentru început, art. 98 din Constituția Spaniei, care admite funcția de vice-președinte al Guvernului doar în lipsa președintelui, precum și art. 81 din Constituția Greciei, în care se precizează că „Legea va determină modalitățile de compunere și de funcționare a Consiliului de Miniștri, iar unul sau mai multi miniștri pot fi numiți vice-președinți ai Consiliului de Miniștri, prin decret, emis la propunerea Primului-Ministru".

[5] Unele constituții preferă o formulare generică: „și alți membri determinați prin lege" [de exemplu art. 98 alin. (1) din Constituția Spaniei], formulă care a fost reținută și de Constituția României, în art. 102 alin. (3).

588. Referitor la structura biorganică, trebuie să reţinem că, în baza unor constituţii, aceasta vizează fie un organism mai larg şi unul mai restrâns, fie acelaşi organism la care se adaugă Şeful Statului. Pentru prima situaţie ne oprim la exemplul oferit de Constituţia Belgiei, care face distincţie între Guvern şi Consiliul de Miniştri, primul fiind un organism mai larg, cuprinzându-i şi pe secretarii de stat [art. 104 alin. (2)], în timp ce Consiliul de Miniştri cuprinde numai Primul-ministru şi pe miniştri, stabilindu-se numărul maxim de miniştri la 15 (art. 99).[1)] Această concepţie este prezentă şi într-o Constituţie republicană relativ recentă, Constituţia Portugaliei,[2)] Pentru a doua situaţie, ne oprim la Constituţia Olandei, după care Guvernul este format din Rege şi miniştri, fiind inclus aici şi Primul-ministru [art. 42 alin. (1)], iar miniştrii împreună alcătuiesc Consiliul de Miniştri, prezidat de către Primul-ministru [art. 45 alin. (1) şi (2)].

Faţă de cele subliniate mai sus, am mai identifica şi a treia situaţie, care poate fi denumită situaţia tipică a unui Birou executiv, Birou permanent, Cabinet restrâns etc. al Guvernului sau, după caz, al Consiliului de Miniştri, ipoteză în care se înscrie şi reglementarea din ţara noastră, cu toate semnele de întrebare sub aspectul constituţionalităţii, cum vom arăta.

Mai menţionăm că unele constituţii stabilesc un număr fix de miniştri, fiind celebră, şi din acest punct de vedere, Constituţia Elveţiei, care stabileşte 7 miniştri, altele stabilesc o cifră minimă, altele arată autoritatea care va stabili acest număr, iar cele mai multe lasă problema deschisă, fie pe seama legii, fie a jocului politic cu prilejul formării Guvernului.

[1)] Date fiind particularităţile etnice, culturale şi lingvistice, fosta Constituţie a Belgiei preciza, în art. 86 bis, introdus la 24 decembrie 1970, că structura Consiliului de Miniştri trebuie să cuprindă atâţia miniştri de expresie franceză, câţi sunt de expresie flamandă.

În actuala Constituţie, din 1994, cu revizuirea din 1998, care consacră un regim federal, nu mai este reţinut acest principiu, dar art. 99 alin. (2) permite Primului-ministru să mărească numărul miniştrilor cu alt ministru de expresie franceză, respectiv flamandă.

[2)] Potrivit art. 186 din Constituţia Portugaliei, Guvernul este format din Primul-ministru, miniştri, secretari şi subsecretari de stat, putând fi incluşi în Guvern unul sau mai mulţi viceprim-miniştri, iar în baza art. 187, Consiliul de Miniştri este format din Prim-Ministru, vice-prim-ministru (dacă există) şi miniştri. Cum s-a arătat deja, Constituţia stabileşte atribuţii specifice pentru Guvern, pentru Consiliul de Miniştri, dar şi pentru membrii Guvernului, mai mult, admite şi posibilitatea constituirii, prin lege, a unor Consilii de miniştri specializate pe probleme. Se admite ca la şedinţele Consiliului de Miniştri să fie convocaţi şi secretarii, respectiv subsecretarii de stat, când organismul respectiv se transformă în Guvern, şi atunci pentru ce două organe? Desigur, nu putem să facem observaţii critice faţă de o formulă constituţională, raportându-ne numai la ceea ce este, de regulă, consacrat în constituţiile democratice, orice Constituţie are anumite particularităţi care ţin de tradiţii, de momentul istoric al adoptării sale etc., particularităţi privite nu de puţine ori de experţii străini ca adevărate curiozităţi. Constatăm că şi Portugalia ne oferă asemenea curiozităţi, cum ele au fost oferite şi de Constituţia noastră, având în vedere Amendamentul Dedu, devenit text al art. 145 alin. (2), în versiunea din 1991 a Constituţiei, soluţie la care s-a renunţat prin Legea de revizuire din 2003 (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, op. cit., p. 622 şi urm.).

După revizuirea din 2003 s-a intrat în normalitate, decizia Curţii Constituţionale nu mai poate fi «reformată» cu un vot calificat de 2/3 al Parlamentului, dimpotrivă, Parlamentul este obligat să reexamineze dispoziţiile declarate neconstituţionale, punându-le de acord cu decizia Curţii Constituţionale [art. 147 alin. (2) din Constituţia României, revizuită].

3.3. Rolul Guvernului României potrivit Constituției din 1991

589. Legiuitorul constituant român, în final, s-a oprit la soluția reglementării exprese a rolului politic și administrativ al Guvernului în alin. (1) al art. 102, care are următoarea redactare: „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice".

Se cuvine a menționa că textul de mai sus, față de textul din Proiectul Constituției, conține o singură modificare, urmare a acceptării unui amendament în Adunarea Constituanta, anume în locul verbului «aprobat» din Proiect a apărut verbul «acceptat», modificare, însă, cu profunde implicații în ceea ce privește sarcinile politice ale Guvernului, implicit raporturile sale cu Parlamentul.

590. Constituantul român a achiesat, astfel, la teza doctrinei occidentale contemporane, după care **Guvernul** este parlamentar prin origine și guvernamental prin funcție,[1] reținând că programul politic rămâne un document exclusiv al Guvernului, dar liniile sale de forță sunt acceptate de Parlament. Fără a fi vorba exclusiv de un joc semantic, verbul «a aproba» ar fi avut semnificația unei implicări a Parlamentului și în procesul realizării liniilor politice concretizate în programul de guvernare, ceea ce ar fi dus la o duplicitate politică din partea Parlamentului în momentul declanșării și votării unei moțiuni de cenzură.[2]

Pentru a înțelege, în semnificația sa reală, rolul politic al Guvernului, trebuie să coroborăm prevederile alin. (1) al art. 102, la care ne referim, cu prevederile art. 103 alin. (3), respectiv cele ale art. 85 alin. (1). Din această analiză sistematică a Constituției rezultă că votul de învestitura are valoare de fapt juridic, el marchează «încheierea contractului de guvernare» între Parlament (a cărui voința de parte contractantă este exprimată de voința majorității ce a înțeles să susțină Guvernul) și candidatul desemnat pentru funcția de Prim-ministru. Hotărâtoare, deci, în exprimarea voinței Parlamentului sunt liniile politicii pe care candidatul desemnat intenționează să le realizeze, evident, împreună cu echipa ministerială, dacă va deveni Prim-ministru.

591. Prin urmare, liniile politicii guvernamentale sunt concepute și formulate de candidatul desemnat în numele și cu sprijinul unui partid sau unor partide politice, dar realizarea efectivă a acestora, urmare a încorporării lor într-un program oficial de guvernare nu este posibilă fără votul Parlamentului. **Votul de învestitură** dă legitimitatea echipei guvernamentale, în sensul acceptării unui program politic (de partid) ca program politic oficial de guvernare a națiunii. Votul de învestitură marchează trecerea din sfera competiției pentru putere în sfera exercitării puterii politice, ceea ce presupune aplicarea unor linii politice și, corespunzător, promovarea unor valori politice încorporate în programul de guvernare, acceptat de Parlament, cu prilejul votului de învestitură.

592. Această interferență dintre Parlament și Guvern, logic, a condus la necesitatea redactării textului cu privire la rolul politic al Guvernului de așa natură încât să rezulte că decizia stabilirii

---

[1] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Ed. Montchrestien, 1967, p. 210.

[2] Adevărul istoric este că, la concluzia înlocuirii verbului «a aproba» cu verbul «a accepta», Comisia de redactare a Proiectului de Constituție a ajuns numai după discuțiile purtate cu experții elvețieni, în luna iunie 1991, în frunte cu prof. Jean François Aybert (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 344-345).

liniilor politice strategice ale guvernării aparţine Parlamentului, fără ca acesta să devină copărtaş la realizarea lor. Nimic nu opreşte ca în Parlament să se creeze alte raporturi de forţe, să se stabilească alte necesităţi şi priorităţi politice, urmare a modificărilor în opţiunile electoratului, ceea ce, firesc, va conduce la necesitatea unui nou program politic de guvernare, iar ca soluţie tehnică, la moţiunea de cenzură sau la determinarea Guvernului în funcţiune să-şi **angajeze răspunderea**, potrivit art. 114 din Constituţie, asupra unui nou program.[1)]

Date fiind aceste aspecte de fond, ce ţin de natura regimului politic consacrat de Constituţia noastră, în art. 101 alin. (1), cum s-a văzut, este prevăzută numai sarcina Guvernului de a „asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării", nu şi sarcina de a hotărî politica naţiunii, cum se menţionează în art. 20 din *Constituţia Franţei,* sau de a delibera asupra politicii generale, cum reţine art. 45 alin. (3) din *Constituţia Olandei*, ori de a «determina» politica generală a ţării, cum se prevede în art. 82 din Constituţia Greciei.

593. Din această filozofie a Constituţiei României rezultă o serie de consecinţe în ceea ce priveşte regimul juridic al **remanierii guvernamentale**, care apare ca fiind exclusiv o operaţiune a executivului, ce nu poate, ca fundament teoretic, afecta programul de guvernare, acceptat de Parlament, prin votul de învestitură. Cum vom mai arata, votul de învestitură chiar dacă priveşte şi membrii echipei guvernamentale, aşa s-a dorit de către Adunarea Constituantă, implicaţiile sale în realizarea guvernării se limitează exclusiv la programul politic (evident, şi la persoana Primului-ministru), aşa cum se menţionează expres în alin. (1) al art. 102 la care ne referim.

594. Guvernul are, totodată, rolul de a realiza conducerea generală a administraţiei publice, evocându-se poziţia sa de organ central de competenţa materială generală. Constituţia nu menţionează în mod expres această calificare, dar ea se deduce în mod logic, ştiut fiind faptul că administraţia publică se realizează în cele mai diverse domenii, ramuri şi sectoare de activitate, practic, în tot ceea ce este legat de trecerea pe această lume a fiinţei umane, dacă avem în vedere şi infinitele reţele de servicii publice. Este de la sine înţeles că organul administraţiei publice care trebuie să realizeze **conducerea generală** a acesteia nu poate avea atribuţii numai de ramură sau domeniu, ci în toate ramurile şi în toate domeniile activităţii administrative, motiv pentru care unele Constituţii mai califică Guvernul ca organ suprem al administraţiei publice.

595. De altfel, între sarcina de natură politică a Guvernului şi sarcina sa de natură administrativă există o strânsă legătură, fundamentul sarcinii administrative găsindu-se în sarcina sa de ordin politic. Dacă Guvernul, ca unul din şefii executivului, nu ar avea posibilitatea

---

[1)] Pe această linie de idei, împreună cu Mihai Constantinescu, în primul comentariu al Constituţiei, scriam: „Parlamentul, prin votul acordat, şi-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, potrivit art. 112, dacă motivele pentru care ea a fost acordată la învestitură ulterior au dispărut. Rezultă că îndeplinirea programului de guvernare depinde esenţial de sprijinul de care se bucură Guvernul în Parlament. Programul de guvernare nu leagă majoritatea parlamentară prin votul căreia Guvernul a fost învestit, care, aşa cum s-a arătat, îi poate retrage sprijinul acordat dacă, în virtutea mandatului reprezentativ al parlamentarilor, astfel cum el este definit de art. 66, va considera că interesele ţării o cer" (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 226), opinii reiterate şi în comentariul Constituţiei revizuite (*M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 215-217).

juridică de a transmite impulsurile politice ale guvernării și de a impune realizarea lor autorităților administrației publice, guvernarea ar fi o operație formală, o manifestare a formelor fără fond. Rațiunea fundamentală a Guvernului, cum s-a menționat mai sus, o reprezintă asigurarea realizării liniilor politice interne și externe ale țării, încorporate în programul de guvernare acceptat de Parlament, ceea ce, în planul juridicului, înseamnă inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, vegherea ca toate autoritățile administrației publice să acționeze cu operativitate și profesionalism în respectarea Constituției și a legii. Deci, Guvernul trebuie să conducă, adevărat, într-o formă generală, întreaga administrație publică, inclusiv cea locală, pentru a-și putea realiza **obiectivele** politice ale **guvernării** țării.

596. Administrația publică are drept scop tocmai realizarea unor valori politice, ea se plasează între activitatea de formulare a acestor valori și activitatea de materializare concretă a acestora, cu particularitățile conceptuale înfățișate de la școala franceză la cea germană.

Sintagma „exercită conducerea generală a administrației publice" evocă existența unor raporturi de drept administrativ între Guvern și oricare altă autoritate a administrației publice, raporturi care diferă sub aspectul conținutului, în funcție de principiile ce stau la baza structurii administrației: unele vor fi raporturi de subordonare (față de ministere, prefecți etc.), altele vor fi raporturi de colaborare (de exemplu, față de autoritățile centrale de specialitate autonome) și altele vor fi raporturi de tutela administrativă (față de autoritățile locale alese de cetățeni, în virtutea principiului autonomiei locale), aspecte la care vom reveni într-un capitol viitor.

597. Mai reținem că legiuitorul constituant a consacrat în alin. (2) al art. 101 un principiu general al activității Guvernului de realizare a sarcinilor politice și a celor administrative, anume cooperarea cu organismele sociale interesate. Cum arătam și în lucrarea citată, este vorba de un principiu ce garantează transparența Guvernului, el nu este un organism *plasat* în afara societății civile și cu atât mai puțin deasupra acesteia, ci un organism al societății civile, un veritabil «paratrăznet» al acesteia. Guvernul trebuie să «absoarbă» scânteile sociale, să dezamorseze conflictele și stările de tensiune, dacă vorbim de democrație, stat de drept și stat social. De aceea, discuțiile cu sindicatele, patronatul, partidele politice, reprezentanții cultelor și ai diferitelor grupuri de presiune fac parte din programul de lucru al oricărui guvern democratic, iar Constituția României a înțeles să facă din acest principiu al științei administrației un principiu de ordin juridic, cu toate implicațiile ce decurg de aici în ceea ce privește obligațiile Guvernului și drepturile structurilor neguvernamentale. Acest text a reprezentat și fundamentul de ordin constituțional al înființării unor autorități publice cu o structură complexă: stat, sindicate, patronat, în genul Consiliului Economic și Social, prevăzut de Constituția Franței (Titlul X, art. 69-71), fiind vorba de art. 141, consacrat Consiliului Economic și Social, introdus prin Legea de revizuire a Constituției [1].

598. Legea nr. 90/2001 încearcă și, după părerea noastră, reușește, ca cele două sarcini fundamentale ale Guvernului, prevăzute de art. 102 alin. (1) din Constituție, să le scoată în evidență chiar prin definiția asupra Guvernului, la care se oprește: „Guvernul este autoritatea

[1] Ideea reglementării unui atare organism a fost prezentă și în Constituanta noastră, fiind materializată într-un amendament, care a fost respins (M. Of., nr. 38 din 18 noiembrie 1991, p. 16-19 și M. Of., nr. 39 din 20 noiembrie 1991, p. 1-2, *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 637-640).

publică a puterii executive, care funcţionează în baza votului de încredere acordat de Parlament şi care asigură realizarea politicii interne şi externe a *ţării* şi exercită conducerea generală a administraţiei publice" [art. 1 alin. (1)]. Observam că s-a evitat folosirea cuvântului «rol», deşi art. 102 din Constituţie este intitulat „Rolul şi structura", dar cuvântul «rol» apare pentru a desemna următoarea informaţie: „Guvernul are rolul de a asigura funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social, precum şi racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condiţiile promovării intereselor naţionale" [art. 1 alin. (2) din Legea nr. 90/2001].

Dincolo de formulare, care poate fi discutabilă, într-o raportare rigidă la art. 102 din Constituţie, privind fondul reglementării şi având în vedere sarcinile economice ale Guvernului, subînţelese de art. 135 alin. (2) din Constituţie, vom putea spune că Legea nr. 90/2001 accentuează, pe lângă rolul general al Guvernului, prevăzut de art. 102 alin. (1) din Constituţie, şi rolul special al acestuia în realizarea obligaţiilor statului în domeniul economic, prevăzute de art. 135 alin. (2) din Constituţie.

De altfel, în Legea nr. 90/2001 se face vorbire şi de un număr de funcţii ale Guvernului, problemă la care vom reveni.

3.4. Structura Guvernului României, potrivit Constituţiei din 1991

599. Potrivit alin. (3) al art. 101, Guvernul este alcătuit „din Prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin legea organică", text relativ simplu şi clar, dar în practică s-a ajuns la complicaţii. În ceea ce ne priveşte am interpretat că textul ne conduce la concluzia că legiuitorul constituant a urmărit să consacre o formulă de Guvern fără scară ierarhică interioară.

Există o butadă în sensul că legiuitorul nu face confidenţe, chiar aşa fiind, intenţia legiuitorului era evidentă. Desigur, dacă vom afirma că aceasta a fost şi intenţia noastră, a redactorilor acestui text, s-ar putea spune că este o problemă subiectivă, mai ales că unii membrii ai Comisiei, inclusiv experţi, dădeau o interpretare contrară. Adesea, în dreptul public, interpreţii, fiind puşi în faţa unui fapt împlinit, forţează sensul cuvintelor pentru a salva o situaţie, pur şi simplu, pentru a fi pe placul celor care au creat acea situaţie. De cele mai multe ori, însă, din ignoranţă, cum s-a întâmplat şi la noi, cu prilejul constituirii Cabinetului Văcăroiu, se dau interpretări contrare logicii textului.

Cine era dispus, dintre specialiştii de formaţie juridică ai partidelor ce au format majoritatea parlamentară, în perioada 1992 – 2000, să recunoască că funcţia de **ministru de stat** din structura Cabinetelor Văcăroiu, Ciorbea, Radu Vasile şi Isărescu nu avea fundament constituţional, când nimeni nu a ridicat această chestiune cu prilejul dezbaterilor parlamentare şi acordării votului de învestitură? În ediţiile anterioare am apreciat că toate aceste guverne au fost neconstituţionale, din acest punct de vedere, aspect ce l-am sesizat şi opiniei publice, nu numai specialiştilor în dreptul public.[1)]

[1)] A se vedea cotidianul „Adevărul" din 20 mai 1993, p. 13. Redacţia a dat interviul respectiv, realizat de Ion Marin, cu un titlu semnificativ: *„Constituţia nu se poate opri la uşa Guvernului"*. Vezi, pentru susţinerea opiniei noastre, *Dana Apostol Tofan*, Interpretarea unor dispoziţii constituţionale privind Guvernul şi administraţia ministerială, în R.D.P., nr. 1-2/1997, p. 33 şi urm.

600. Legea organică a Guvernului, Legea nr. 37/1990, prevedea, adevărat, o atare funcție, dar această lege era anterioară Constituției și, deci, dispozițiile din art. 2 alin. (1) cu privire la funcția de ministru de stat[1)] intraseră, am apreciat noi, sub incidența art. 150 alin. (1), fiind abrogate pe data referendumului asupra Constituției.

În acest sens am susținut că cei care justificau structura Guvernului cu funcția de ministru de stat, forțau gramatica și topica frazei, susținând că expresia „și alți membri stabiliți prin lege organică" poate să însemne și membrii care vor avea funcții superioare celor de miniștri, deci un fel de miniștri calificați.

601. Pentru a argumenta opinia am precizat că enumerările într-o propoziție au o semnificație foarte precisă, de vreme ce între funcția de Prim-ministru și funcția de ministru este pusă virgulă, logic, rezulta că ceea ce urmează după funcția de ministru poate fi ori echivalentul acestei funcții, ori mai mic, în nici un caz nu putea fi vorba de o funcție superioară.[2)] Din interpretarea sistematică a Constituției, am afirmat, că tragem concluzia după care, toți membrii Guvernului fie

---

[1)] Textul din lege, în forma inițială, avea următoarea redactare:

„Guvernul României este format din primul-ministru, miniștri de stat, miniștri și secretari de stat.

Primul-ministru este desemnat de Președintele României, iar componenta Guvernului se aprobă, la propunerea primului-ministru, prin hotărâre, de către Adunarea Deputaților și Senat" (art. 2).

Este de remarcat că și alin. (1) al art. 2 din fosta Lege organică a Guvernului a fost redactat de așa natură încât structura Cabinetului Roman II, format după alegerile din 20 mai 1990, să dobândească o bază legală. Atunci, însă, se căutau și se construiau formule democratice, eram după Revolutie și înainte de Constituție, dar după intrarea în vigoare a Constituției nu era cazul să intrăm în normal? Este, aici, problema constituționalizării vieții parlamentare, a vieții politice, în general, fenomen ce se realizează cu mare dificultate, cu o încetineală dincolo de așteptări, explicații fiind multe, între care și lipsa unei educații pentru viața parlamentară într-un sistem democratic corespunzător, lipsa unei clase politice autentice.

A se vedea, pentru explicații teoretice, și *Dana Apostol*, Interpretarea unor dispoziții constituționale privind Guvernul și administrația ministerială, în R.D.P. nr. 1-2/1997.

[2)] În ediția tratatului, redactată în perioada Cabinetului Văcăroiu, ne exprimam temerea că practica constituirii, și în viitor, de guverne cu structură similară, s-ar putea menține. Viața politică din anii 1996 – 2000, din păcate, a confirmat temerea noastră. Ne întrebăm, totodată, întrebarea care este actuală, dacă, de principiu, într-un comportament neconstituțional, legat de formarea Guvernului, nu exista o cale jurisdicționala de atac. Se știe că în dreptul public precedentul este mai puternic decât textul de lege, ducând la regula cutumiară. Rămâne de discutat dacă, totuși, în atari situații, ce vizează comportamentul neconstituțional, nu s-ar putea sesiza Curtea Constituțională, ar fi o extindere de competență în spiritul, însă, al textelor ce-i reglementează competența. În orice caz, constituirea de guverne „cu scară ierarhică interioară" nu poate reprezenta o acțiune în spiritul Constituției, ci dimpotrivă. Legiuitorul constituant a urmărit să se formeze un Guvern cu o structură simplă, care să ușureze negocierile politice în vederea constituirii sale și să-i asigure un plus de eficacitate în activitate. S-a dorit îndepărtarea, totodată, de structura Guvernului comunist, de practica structurării acestuia, exclusiv după capriciile «Celui mai iubit» sau ale «Savantei» sale soții. După cum se cunoaște, în ultimii ani ai vechiului regim se ajunsese la o situație de-a dreptul comică, înființarea funcției de prim-viceprim-ministru, ca stare de fapt și nu formal-constituțional, iar, în realitate, au fost numiți 3 prim-viceprim-miniștri, dintre care unul («Savanta») era, evident, considerat cel mai mare în grad, deci un fel de «prim-prim-viceprim-ministru». Cine dorește repetarea acestei istorii?

În ediția anterioară, redactată imediat după intrarea în vigoare a Legii nr. 90/2001, ne-am exprimat speranța (p. 364, notă subsol) că acest act normativ marchează depășirea perioadei de căutări și că formulele guvernamentale se vor construi fără „scară interioară", adică fără miniștri de stat, după cum interpretăm noi Constituția. Viața politică ne-a demonstrat contrariul. Funcția de ministru de stat a fost reintrodusă în 2004, prin Legea nr. 23, iar textul în discuție a fost declarat constituțional prin Decizia Curții Constituționale nr. 88/2004 (publicată în M. Of., nr. 226 din 15 martie 2004), problemă la care vom reveni.

că au funcţia de ministru sau altă funcţie, sunt pe picior de egalitate, având aceleaşi drepturi şi obligaţii. Ca membri ai Guvernului aceştia se află exclusiv în raporturi de colaborare.

După alegerile din toamna anului 2000, s-a conturat o voinţă politică, în sensul formării unei echipe guvernamentale care nu mai conţine şi miniştri de stat.

602. Mai mult, Cabinetul Năstase a solicitat discutarea, în procedură de urgenţă, în Parlament, a proiectului Legii de organizare şi funcţionare a Guvernului României şi a ministerelor, care era trimis, pentru prima lectură, la Camera Deputaţilor din 13 mai 1999, proiect la care, prin miniştrii Şerban Mihăilescu şi Acsinte Gaspar, a prezentat un număr de 34 de amendamente, însuşite de Comisia pentru administraţie publică, Comisie sesizată în fond, la 10 ianuarie 2001, între care şi amendamentul privind structura Guvernului[1]. Proiectul noii

---

[1] Proiectul legii, înaintat sub semnătura Primului-ministru Radu Vasile, justifica, firește, structura Guvernului în funcțiune:

„Art. 4: (1) Guvernul este alcătuit din:

- prim-ministru;

- miniștrii de stat, care asigură reprezentativitatea politică și, sub conducerea nemijlocită a Primului-ministru, coordonează realizarea politicilor guvernamentale în anumite ramuri sau domenii de activitate, conlucrând cu miniștrii;

- miniștrii, care asigură aplicarea, în condițiile legii, a politicilor guvernamentale în domeniul de activitate al ministerului pe care îl conduc și răspund de activitatea acestuia în fata Guvernului;

(2) Din Guvern pot face parte miniștrii-delegati, cu însărcinări speciale pe lângă Primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului, prezentată Parlamentului pentru obținerea votului de încredere, potrivit art. 102 alin. (3) din Constituție;

(3) Miniștrii de stat pot exercita, în același timp, și funcția de ministru, asigurând conducerea unui minister".

Este de menționat că proiectul de lege privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor a fost trimis, spre avizare, Consiliului Legislativ, la 8 octombrie 1998 (adresa nr. 155/8.10.1998 a Secretariatului General al Guvernului), care elaborează Avizul nr. 544 (aviz amplu, de 13 pagini), la 24.10.1998. Consiliul Legislativ încearcă să împace și «capra» și «varza», avizând și soluția miniștrilor de stat, dar ca o categorie de miniștri, nu ca supra-miniștri, sugerând perfecționarea reglementării, în acest sens:

„Referitor la categoria miniștrilor de stat, propunem ca aceștia să fie prevăzuți în lege ca făcând parte din categoria miniștrilor, dar având atribuții specifice prevăzute în prezent, în proiect.

În acest fel, s-ar putea evita și discuțiile contradictorii legate de constituționalitatea sau neconstituționalitatea funcției de ministru de stat".

Cum era să fie acceptată o atare soluție (cum s-a arătat mai sus, textul proiectului a fost înaintat Camerei Deputaților, la 13 mai 1999, fără modificări, menținându-se funcția de ministru de stat, ca funcție intermediară, între cea de Prim-ministru și cea de ministru), când guvernele, după alegerile parlamentare generale din 1996, au fost formate de o coaliție de alianțe de partide: C.D.R.- Convenția Democrată Română (formată, în principal, din P.N.Ț.C.D. și P.N.L.); U.S.D. – Uniunea Social-Democrată (formată din Partidul Democrat, cu liderul de atunci, Petre Roman, cotat cu 20 % în cursa prezidențială și P.S.D.R.), respectiv U.D.M.R., care se considera o „uniune" de asociații. Nu numai fiecare alianță de partide, dar fiecare partid din fiecare alianță dorea să iasă în față cât mai semnificativ, iar unul din elementele de imagine îl reprezenta „ministrul cu moț". Așa s-a ajuns la o veritabilă goană după funcția de ministru de stat, cu nuanțe de-a dreptul comice de la o remaniere la alta sau de la o schimbare de premier la alta. De pildă, la un moment dat, când Adrian Severin era ministru de externe, „moțul" alocat P.D.-ului a fost pus pe capul ministrului de externe, ca după ce Adrian Severin este obligat să demisioneze și să plece din P.D., în locul său venind un om de cultură, Andrei Pleșu, care nu era membru P.D., „moțul" P.D.-ist să treacă pe capul ministrului Victor Babiuc, de la apărare, important, la data respectivă, lider P.D., care, din motive ce nu mai

legi organice a Guvernului a fost adoptat de Camera Deputaților la 15 martie 2001, iar de Senat la 21 martie 2001, legea fiind publicată la 2 aprilie 2001, intrând în vigoare pe data publicării, cum s-a menționat deja.

603. Textul care ne interesează avea următoarea redactare:

„(1) Guvernul este alcătuit din primul-ministru și miniștrii.

(2) Din Guvern pot face parte și miniștri-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului, prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere" (art. 3 din Legea nr. 90/2001, în versiunea inițială).

De asemenea, la art. 53 din Legea nr. 90/2001, care era consacrat atribuțiilor generale ale miniștrilor, s-a introdus un nou alineat [alin. (4)], cu următorul conținut:

„(4) Miniștrii de stat coordonează, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc".

Textul, remarcam în ediția anterioară, prin subtilitatea redactării, punea în consonanță nu numai legea organică a Guvernului cu legea fundamentală a țării, dar punea în consonanță cu legea fundamentală întreaga procedură de formare a unui nou Guvern.

Eram, atunci, mișcat de soluția Legii nr. 90/2001, care venea să confirme teoriile noastre, și nu numai ale noastre, cu privire la interpretarea Constituției și, implicit, la constituționalitatea structurii Guvernului, motiv pentru care ni s-a părut firesc să facem o legătură între spiritul Constituției și acțiunea guvernamentală.

604. În realitate, a fost o opțiune a Primului-ministru, care, întâmplător, a coincis cu ideile unor autori de drept public, pentru că același Prim-ministru, atunci când a apreciat că sarcinile guvernării, și îndeosebi finalizarea procesului de negociere cu Uniunea Europeană, reclamă o schimbare a structurii guvernamentale și introducerea funcției de ministru de stat, care să coordoneze mai multe ministere, nu a ezitat să inițieze un proiect de lege de modificare a Legii nr. 90/2001, adoptându-se Legea nr. 23/2004 (publicată în M. Of., nr. 187 din 3 martie 2004), în care, în alin. (2) al art. 3, se menționează: „Din Guvern pot face parte și miniștri de stat, precum și miniștri-delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere", text care a fost atacat la Curtea Constituțională[1)], iar Curtea a considerat textul constituțional[2)].

---

au relevanță, părăsește, de asemenea, ulterior, Partidul Democrat, dar o bună perioadă de timp a rămas membru al Guvernului; ceea ce a determinat ca „motul" cu pricina să fie transferat pe capul ministrului Sorin Frunzăverde.

Cu toată goana după asemenea funcții, la alegerile din 2000 C.D.R.-ul, pur și simplu, a dispărut din istorie, P.N.Ț.C.D. nu a intrat în Parlament, iar liderul P.D. a avut un scor jalnic în prezidențiale, ceea ce a și atras înlocuirea lui Petre Roman cu Traian Băsescu, în 2001.

[1)] Secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea privind declanșarea controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor art. 3 alin. (2) din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, adoptată de Camera Deputaților în ședința din 17 februarie 2004, iar de Senat în ședința din 24 februarie 2004. Sesizarea a fost formulată, în temeiul dispozițiilor art. 146 din Constituție, de către un grup de 54 de deputați și a format obiectul Dosarului nr. 101 A/2004.

[2)] Decizia nr. 88/2004 (publicată în M. Of., nr.226 din 15 martie 2004).

605. În motivarea soluţiei sale, Curtea Constituţională a reţinut că „legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care permite acestei autorităţi publice ca, în scopul realizării programului său de guvernare aprobat prin acordarea votului de încredere de către Parlament [art. 102 alin.(1) din Constituţie, republicată], să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze. Este evident că legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor."

606. Utilizarea de către legiuitorul ordinar, se arată în motivarea deciziei Curţii, a categoriilor de «miniştri de stat» sau de «miniştri-delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru» are menirea să distingă caracterul însărcinărilor miniştrilor, şi anume dacă deţin sau nu portofolii ministeriale, specificul atribuţiilor lor în organizarea Guvernului potrivit diviziunii şi specializării activităţii ministerelor.

Aşa fiind, se impune concluzia că noţiunea de «miniştri», ca de altfel şi cea de «membri ai Guvernului» sunt utilizate în sens generic şi permit, aşadar, includerea în sfera lor şi a funcţiei de «ministru de stat», «ministru-delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru», «ministru fără portofoliu» etc.

De altfel, în aplicarea aceluiaşi text constituţional, Curtea constată că, de-a lungul anilor, în procesul guvernării, au fost aduse modificări în structura executivului, prin hotărâri succesive ale legislativului. Aşa, spre exemplu, Hotărârea Parlamentului nr. 23/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 324 din 4 decembrie 1997, a stabilit, în legătură cu structura de atunci a Guvernului, că „ministrul industriei şi comerţului, ministrul afacerilor externe, ministrul justiţiei, ministrul de interne şi ministrul muncii şi protecţiei sociale sunt miniştri de stat".

607. În ceea ce ne priveşte, faţă de această decizie a Curţii Constituţionale, am apreciat, într-o comunicare ştiinţifică, susţinută în mai 2004 la Sibiu[1)], că problema constituţionalităţii funcţiei de ministru de stat a devenit istorie, Curtea Constituţională tranşând această chestiune.

Alţi autori de drept public, între care prof. Genoveva Vrabie, se menţin pe ideea caracterului neconstituţional al acestei soluţii, considerând decizia Curţii Constituţionale ca fiind eronată.

§ 4. Învestitura Guvernului, istoric şi drept comparat

4.1. Noţiune şi evoluţia reglementării în dreptul românesc

608. Clasicul principiu al separaţiei puterilor presupune legitimarea prin votul popular a „puterii legislative", care, mai departe, forma Guvernul, ca şef al puterii executive - toate puterile statului emanând de la naţiune. Operaţia, însă, de formare a Guvernului, s-a complicat, efect firesc al complicării şi multiplicării regimurilor politice, putându-se vorbi, acum, despre notele dominante ale învestiturii Guvernului într-un regim parlamentar, respectiv semi-prezidenţial, existând reglementări particulare pentru regimul de adunare din Elveţia. Problema învestiturii Guvernului în regimul prezidenţial de tip nord-american, practic, se reduce la

---

[1)] *A. Iorgovan*, Relaţiile dintre puterea executivă şi puterea judecătorească prin prisma Legii de revizuire a Constituţiei, studiu publicat în Caietul ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", nr. 6/004, p. 16-34.

dreptul de numire a miniștrilor de către Președintele Republicii, cu avizul Senatului, întrucât acest sistem, cum s-a mai arătat, nu cunoaște instituția Guvernului, în sensul tradițional al termenului, neexistând nici funcția de Prim-ministru.

609. Dacă este să ne oprim la o definiție, vom spune că prin **învestitură** se înțelege complexul de acte și fapte juridice, precum și procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție, pentru a fi în prezența unei echipe guvernamentale, legale și legitime[1)].

Se poate spune că ultimul act al procedurii de învestitură, care, de regulă, este **depunerea jurământului** de către echipa guvernamentală, marchează, sub aspect strict juridic, trecerea din faza luptei politice pentru dobândirea puterii, în faza exercitării voinței politice, a forțelor care formează echipa guvernamentală, ca putere oficială a statului, cu toate consecințele teoretice și practice ce decurg de aici. În mod uzual, lumea democratică se confruntă cu problema învestiturii Guvernului după alegeri generale, deci la început de mandat parlamentar, respectiv după alegeri prezidențiale, adică la începutul mandatului Președintelui de Republică. Problema învestiturii se poate pune și în cursul unui mandat parlamentar sau, după caz, prezidențial, când s-a creat o criză guvernamentală dintr-un motiv sau altul (aprobarea unei moțiuni de cenzură, respingerea unei moțiuni de încredere, demisia sau decesul șefului Guvernului etc.). Nu de puține ori prelungirea unei crize guvernamentale poate duce și la o criză parlamentară, adică la dizolvarea Parlamentului și organizarea de noi alegeri, cum este reținut și de către art. 89 din Constituția României.

610. La noi, prin Constituția din 1866 și, apoi, prin cea din 1923, s-a consacrat un regim parlamentar, în ideea că Parlamentul era cel care forma Guvernul. Fără a dezvolta, reamintim teza autorilor de drept public din perioada interbelică după care, în practică, s-a ajuns la situația inversă, Guvernul forma Parlamentul.[2)]

Constituția din 1866, cu privire la învestitura Guvernului, s-a mulțumit să prevadă, în art. 93 alin.(1), că „Regele numește și revocă pe miniștrii săi", text reluat și de art. 88 alin. (1) al Constituției din 1923, fără să prevadă și alte operațiuni ale procedurii de învestitură, cum ar fi fost normal într-un adevărat regim parlamentar, îndeosebi votul de încredere al Parlamentului. Tocmai inexistența unei atari obligații îngăduia Guvernului nou numit să ceară, imediat, Regelui dizolvarea Parlamentului și organizarea de noi alegeri, regula fiind

---

[1)] În spiritul acestei concepții, în Constituția României revizuite ne-am oprit la următoarea definiție: „Prin învestitura Guvernului înțelegem complexul de fapte juridice, cu procedurile corespunzătoare prevăzute de Constituție, care definesc legalitatea și fundamentează legimitatea instalării la «cârma țării» a unei echipe guvernamentale" (*M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 163).

[2)] „Trebuie să recunoaștem că suntem otrăviți de politică: administrațiunea, școala, armata, chiar magistratura sunt influențate în mod considerabil de politică. Se fac numiri pe considerațiuni politice, autorități administrative intervin în luptele politice, uneori pe ascuns, alteori chiar fățiș. De altfel intervenția prefectului în alegeri este cunoscută. S-a mers până la declararea starei de asediu în unele regiuni pentru a se asigura reușita guvernului în alegeri. S-au adus, în toate timpurile, acuzațiuni precise, că anume organe administrative au făcut ingerințe în alegeri. Nu se poate ști, dacă acuzațiunile erau adevărate, întrucât nu s-a făcut nici o investigațiune în această direcțiune.

Numai la noi și în Spania există acest sistem politic nenorocit, contrariu oricărei concepțiuni de drept public. În toate țările, parlamentul desemnează guvernele; la noi guvernul numit de Rege își alege parlamentul și, când pleacă guvernul, pleacă și parlamentul. Această stare de lucruri determină o corupțiune generală a vieței publice, intrigile de anticameră înlocuiesc luptele de programe și de idei" (*P. Negulescu*, op. cit., p. 16).

„alegerile se câştigă de partidul care este la guvernare", devenind celebre, până şi în Balcani, manevrele dolozive la care se pretau Guvernele României.[1] Este adevărat, însă, ambele Constituţii prevăd unele condiţii pentru a fi ministru, reglementând şi responsabilitatea ministerială, iar Constituţia din 1923 prevede şi unele dispoziţii de principiu cu privire la rolul şi la funcţionarea Guvernului.[2]

Cu toate imperfecţiunile sale, acest regim juridic de învestitură rămâne un regim, cu esenţa sau măcar cu tendinţa democratică, chiar dacă nu există obligaţia Regelui de a solicita votul Parlamentului pentru învestirea echipei guvernamentale, Parlamentul avea posibilitatea declanşării unei moţiuni de neîncredere, ca să nu mai vorbim de posibilitatea blocării tuturor iniţiativelor legislative. Nu întâmplător Guvernele nou „instalate" făceau tot posibilul să se ajungă la o altă majoritate parlamentară.

Se poate spune că, o dată cu intrarea în vigoare a Constituţiei din 1938 şi până la Revoluţia din Decembrie 1989, mai exact până la alegerile din mai 1990, prilejuite de Revoluţie, în România nu s-a mai putut vorbi de o procedură democratică de învestitură a Guvernului, fiind consacrate variate regimuri autoritare de învestitură. Regimul învestiturii Guvernului scoate în evidenţă tocmai esenţa nedemocratică a tuturor regimurilor politice din acest interval de peste cinci decenii, cauzele acestora fiind, de acum, cunoscute.

4.2. Formule de învestitură în constituţii republicane ce consacră un regim parlamentar

611. Potrivit art. 63 din Constituţia Germaniei, Cancelarul Federal este ales, fără discuţii, de către Bundestag, la propunerea Preşedintelui Republicii federale. Este ales candidatul care a obţinut majoritatea de voturi, iar după votul Camerei are loc numirea formală de către Preşedintele Republicii.

În cazul în care candidatul propus nu a fost ales, Bundestag-ul mai poate încerca alegerea Cancelarului într-un interval de 14 zile de la respingerea candidatului iniţial, dar de data aceasta este cerută o majoritate absolută. În ipoteza în care alegerea nu s-a făcut nici în acest interval, se va proceda la un nou tur de scrutin, urmând să fie ales candidatul care obţine majoritatea de voturi, Preşedintele având obligaţia să-l numească pe cel ales în termen de 7 zile de la data scrutinului. Dacă nici un candidat nu a întrunit majoritatea de voturi, Preşedintele Republicii federale are două posibilităţi, fie de a numi Cancelarul federal într-un termen de 7 zile, fie de a dizolva Bundestag-ul.

O dată învestit, Cancelarul federal, potrivit art. 64 din Constituţie, propune numirea miniştrilor federali de către Preşedintele Republicii. Revocarea acestora din funcţie se face

---

[1] A se vedea, cu titlu informativ, *Armand Calinescu*, Discursuri parlamentare, vol. I, 1926-1933, p. 5-36, 331-379, respectiv vol. II, 1934-1937, p. 5-32, Editura Quadrimpex SRL, 1993, Fundatia culturala „Magazin Istoric". Edificator este începutul discursului lui Armand Călinescu în şedinţa Camerei din 7 februarie 1934: „Dle. preşedinte, dlor deputaţi, vă mărturisesc că ori de câte ori am fost nevoit să mă urc la tribună pentru a discuta validările, am avut un simţământ de repulsie. Nu este, desigur, plăcut să aduci înaintea Adunării imaginea unor fapte care, de cele mai multe ori, sunt degradante" (vol. II, p. 7).

[2] Se arăta, astfel, în art. 92, că Guvernul „exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit prin Constituţie".

în mod similar.

La intrarea în funcție, Cancelarul federal și miniștrii federali depun în fața Bundestag-ului jurământul de credință, identic cu cel al Președintelui Republicii.[1)]

Observăm că în sistemul german «jocul politic» al învestiturii se face exclusiv în Camera ce reprezintă națiunea,[2)] iar obținerea votului de către candidatul la funcția de Cancelar federal nu este legată de prezentarea unui program politic de guvernare, acesta fiind subînțeles, întrucât candidatul este, potrivit practicii create, reprezentantul unui partid politic sau chiar liderul acestuia.

612. Potrivit Constituției Italiei [art. 92 alin. (2)], Președintele Republicii numește Președintele Consiliului de Miniștri, iar la propunerea acestuia, pe miniștri. Guvernul, însă, trebuie să obțină încrederea ambelor Camere ale Parlamentului, Italia fiind unul din puținele state unitare cu Parlament bicameral, care are sistemul votului dublu pentru învestitura Guvernului, sistem ce a influențat sensibil și pe legiuitorul constituant român din 1991. După cum se menționează în art. 94 al Constituției Italiei, fiecare Cameră acordă sau refuză încrederea sa prin intermediul unei moțiuni motivate, care se votează prin apel nominal, votul fiind cerut în termen de 10 zile de la formarea Guvernului.

613. Interesant este de reținut că în Constituție există posibilitatea salvgardării Guvernului și în ipoteza votului contrar al unei Camere,[3)] dar un atare Guvern are puține șanse să supraviețuiască, fiind de presupus că acea Cameră îi va bloca orice inițiativă legislativă. Tocmai de aceea, toți Președinții Consiliului de Miniștri, ca și partidul sau partidele din spatele lor, au depus mari diligențe pentru a obține votul de învestitură în fiecare Cameră, nu de puține ori grație unui număr foarte mic de voturi în plus, cum a fost și votul în Senat pentru primul Guvern Berlusconi, datorat, în final, senatorilor pe viață, numiți de Președintele Republicii.[4)]

Președintele Consiliului de Miniștri și miniștrii, înainte de asumarea sarcinilor, depun jurământul în fața Președintelui Republicii, Constituția nu precizează, însă, conținutul acestuia.[5)]

[1)] Textul acestuia, prevăzut de art. 56, este următorul: „Jur să-mi consacru forțele mele pentru binele poporului german, pentru creșterea bunăstării sale, pentru a-l feri de pierderi, să respect și să apăr Legea fundamentală și legile federale, să-mi îndeplinesc cu conștiinciozitate îndatoririle și să fiu drept față de toți. Așa să-mi ajute Dumnezeu". Interesant este de reținut că, în alin. final al acestui articol, se menționează că jurământul se poate rosti și fără formula religioasă.

[2)] Potrivit art. 38 din Constituție, deputații *Bundestag*-ului sunt aleși prin vot universal, direct, liber, egal și secret și reprezintă poporul în ansamblul său, nefiind subordonați nici unui mandat și nici unei instrucțiuni, ci numai propriei lor conștiințe. *Bundesrat*-ul se compune din membrii guvernelor de land, fiind Camera prin care landurile participă la legislația și administrația Federației, cum se precizează în art. 50 al Constituției.

[3)] „Votul contra al uneia din Camere asupra unei propuneri de Guvern nu antrenează demisia obligatorie a Guvernului" [art. 94 alin. (4)],

[4)] Potrivit art. 59 alin. (2) din Constituție, Președintele Republicii poate numi 5 senatori pe viață dintre cetățenii care au merite pentru patrie prin actele lor sau prin realizările lor excepționale în domeniul social, științific, artistic sau literar. În practica executivului și a parlamentarismului italian s-a interpretat că fiecare nou Președinte de Republică are acest drept, ajungându-se, în anumite momente, ca acest grup să joace rolul de «reglator politic», în procedura de învestitură a Guvernului.

[5)] De altfel, nici în cazul Președintelui Republicii nu se menționează conținutul unei formule ce trebuie rostită obligatoriu, cum procedează majoritatea constituțiilor, legiuitorul constituant italian s-a mulțumit să rețină că Președintele Republicii, înainte de asumarea funcțiilor sale, prestează, în fața Parlamentului reunit în ședință comună, jurământul de fidelitate față de Republică și de respect față de Constituție (art. 91).

614. Observăm că în sistemul italian votul Parlamentului apare ca o confirmare a Guvernului care există, fiind format exclusiv din iniţiativa Preşedintelui Republicii. Constituţia italiană nu cere Preşedintelui Republicii ca înainte de a numi Preşedintele Consiliului de Miniştri, iar la propunerea acestuia pe miniştri, să aibă consultări cu partidele politice prezente în Parlament. Acest lucru este, însă, subînţeles, de vreme ce urmează votul de învestitură. Preşedintele Republicii nu poate face abstracţie de coloratura politică a Parlamentului. Practica vieţii politice italiene ne confirmă din plin această teză, nu numai că nici un Preşedinte de Republică nu a numit vreun Preşedinte de Consiliu de Miniştri fără consultarea partidelor, ci aproape de fiecare dată el nu a făcut altceva decât să investească în această funcţie personalitatea indicată de partidele politice parlamentare, mai de fiecare dată după ample şi anevoioase negocieri. Este aici o notă a conţinutului regimului politic italian.

615. Constituţia Greciei dă dreptul Preşedintelui Republicii să numească Primul-ministru, iar la propunerea acestuia numeşte şi revocă ceilalţi membri ai Guvernului şi secretarii de stat, dar stabileşte nişte reguli foarte precise pe care trebuie să le respecte Preşedintele. Astfel, în art. 37 alin. (2),[1] se arată că Preşedintele Republicii numeşte că Prim-ministru pe şeful partidului care dispune în Camera Deputaţilor de majoritate absolută. Dacă nici un partid nu dispune de această majoritate, Preşedintele Republicii dă o misiune exploratorie şefului de partid care are majoritatea relativă, în scopul analizării posibilităţilor de formare a unui Guvern, care să obţină votul de încredere al Camerei. Dacă nu există contestaţii, Preşedintele Republicii poate da o misiune exploratorie şi şefului partidului plasat pe locul al doilea între forţele parlamentare, iar dacă şi misiunea acestuia este infructoasă, el poate da o atare sarcină şefului partidului plasat pe poziţia a treia.

616. Constituţia menţionează că fiecare misiune exploratorie are o durată de trei zile, iar dacă nici una nu a dus la un rezultat, el invită şefii de partide la o discuţie pentru a găsi formula de Guvern şi a evita organizarea de noi alegeri. În caz de eşec, el formează un Guvern sub preşedinţia Preşedintelui Consiliului de Stat, a preşedintelui Curţii de Casaţie sau a preşedintelui Curţii de Conturi, cu cea mai largă acceptare posibilă pentru a organiza noi alegeri şi dizolva Parlamentul. Se mai arată că, în ipoteza în care un partid nu are şef ori preşedintele (reprezentantul) partidului nu a fost ales deputat,[2] Preşedintele Republicii conferă misiunea exploratorie celui care este propus de grupul parlamentar al partidului, într-un interval de 3 zile de la comunicarea Preşedintelui Republicii, prin intermediul Preşedintelui Parlamentului.

---

[1] Alineatele (2)-(4) ale acestui articol, adică textele care vizează învestitura Guvernului, au fost modificate la revizuirea Constituţiei din 12 martie 1986 (Les Constitutions de l'Europe des Douze, op. cit., p. 174, nota nr. 1 subsol).

[2] Constituţia Greciei admite cumulul între calitatea de deputat şi cea de ministru, iar potrivit art. 81 alin. (2) nimeni nu poate fi numit membru al Guvernului sau secretar de stat dacă nu întruneşte condiţiile pentru a fi ales deputat, prevăzute de art. 55 (cetăţean grec, capacitatea legală de a exercita dreptul de vot, vârsta minimă de 25 ani).

4.3. Formule de învestitură în constituții ce consacră o monarhie constituțională

617. Potrivit uzanțelor constituționale britanice, liderul partidului care a câștigat alegerile pentru Camera Comunelor devine automat Primul-ministru, actul de numire al Reginei având un caracter pur protocolar, iar strict formal juridic, actul de numire marchează momentul preluării puterii executive de către respectiva persoană. Datorită sistemului de scrutin din Anglia, ca și bipartidismului vieții politice engleze, obligatoriu, alegerile sunt câștigate fie de Partidul Conservator, fie de Partidul Laburist, așa încât problema unui vot de încredere este lipsită de sens. De aici nu trebuie înțeles că Primul-ministru nu vine în fața Camerei Comunelor să-și prezinte Programul de guvernare sau echipa cu care va lucra, dar această operație ține exclusiv de politic și de etica guvernării, nu de procedurile parlamentare, în sens strict tehnic-juridic. Este, de altfel, și foarte dificil la englezi să deosebești politicul și eticul de juridic când este vorba de viața parlamentară, de guvernare în general, întrucât nu există o Constituție scrisă.[1)]

Sistemul britanic excelează, însă, prin controlul exercitat permanent de către Parlament asupra Guvernului, există practica prezentării săptămânale a Primului-Ministru în fața Camerei Comunelor.

618. Spiritul sistemului britanic nu s-a impus, însă, în constituțiile monarhice ale secolului trecut din Europa occidentală, acestea mai degrabă au fost influențate de Constituția S.U.A., cu singura deosebire că în fruntea executivului a fost plasat monarhul și nu Președintele Republicii. Exemplul tipic în această privință ni-l oferă Constituția Belgiei din 1831, care în art. 65 consacra dreptul exclusiv al suveranului de a forma Guvernul: „Regele numește și revocă miniștrii", iar art. 95 bis dădea dreptul Regelui de a numi și revoca secretarii de stat.

Constituția în vigoare (din 1994, cu ultima revizuire în 1998) menține soluția: „Regele numește și revocă pe miniștrii săi" [art. 96 alin. (1)]. Este de reținut că atât demisia Guvernului în funcțiune, cât și inițierea unei moțiuni de cenzură sunt condiționate de formularea, către Rege, a propunerii pentru un nou Prim-ministru [art. 46, art. 96 alin. (2)].

619. Cam în același sens este consacrată o formulă de învestitură a Guvernului și în Constituția Norvegiei, care în art. 12 prevede că Regele însuși alege un Consiliu dintre cetățenii norvegieni cu drept de vot, format din Primul-ministru și cel puțin alți 7 membri. O formulă similară găsim și în Constituția, mai recenta, a Olandei. Potrivit art. 43 din această Constituție, Primul-ministru, precum și ceilalți membri sunt numiți prin decret regal, contrasemnat chiar de Primul-ministru numit. Interesant este de reținut că Primul-ministru desemnat contrasemnează chiar decretul regal privind propria numire, ceea ce este, fără alte comentarii, o inadvertență juridică.

[1)] Practica îndelungată a dus la o rafinare a normelor și uzanțelor parlamentare, inclusiv a formelor de atac prin discursul politic, încât dezbaterea parlamentară ne apare ca o chintesență a civilizației britanice, a umorului englez. Ce înseamnă la noi, în prezent, dezbaterea parlamentară, nu este cazul să mai vorbim, noroc că în lumea occidentală s-a înțeles că suntem în tranziție. Pentru a ne contura o imagine mai clară, vom menționa că etica parlamentară și guvernamentală, la englezi, interzice să i se spună unui adversar politic că nu este înzestrat intelectual (cum am spune noi, pe românește, „nu-l duce capul") sau că a zis o prostie, în schimb, este permis să i se spună „Nu-i nici o problemă, dl. X, eventual dl.ministru X niciodată nu pricepe ceva" ș.a.m.d.

620. Constituţia Suediei, în schimb, reglementează o formulă de învestitură specifică unui regim parlamentar clasic. Astfel, Primul-ministru este desemnat de Preşedintele Parlamentului (Riksdag-ul), în urma consultării reprezentanţilor partidelor parlamentare, precum şi a vicepreşedinţilor Parlamentului. În următoarele 4 zile, fără să aibă loc o examinare într-o comisie, Parlamentul trebuie să accepte această propunere, respingerea ei nu se poate face decât cu votul majorităţii membrilor, caz în care se reia procedura.

Este interesant de subliniat că legiuitorul constituant suedez nu cere votul de învestitură al Parlamentului, el cere numai acceptul acestuia, care poate fi tacit, rezultând din faptul că la expirarea celor 4 zile nu s-a propus respingerea propunerii respective. Numai când se pune problema respingerii propunerii pentru funcţia de Prim-ministru votul este obligatoriu, cerându-se o majoritate absolută. Desigur, nimic nu opreşte ca propunerea să fie supusă la vot, cum se şi întâmplă în practică. În ipoteza în care propunerea este acceptată, noul Prim-ministru are obligaţia de a face cunoscut „cât mai repede posibil" miniştrii pe care i-a ales, procedând la constituirea noului Guvern cu ocazia unei reuniuni generale a Consiliului de Miniştri, în prezenţa şefului statului sau, dacă prezenţa Regelui nu este posibilă, a Preşedintelui Parlamentului. Preşedintele Parlamentului numeşte, apoi, în numele acestei adunări, pe Primul-ministru.

Constatăm că nici vorbă de prezentarea şi dezbaterea unui program de guvernare în Parlament, iar întocmirea listei miniştrilor este o atribuţie exclusivă a Primului-ministru, acceptat de Parlament. Dacă Parlamentul a respins de 4 ori propunerea Preşedintelui sau, procedura de învestitură a Guvernului se întrerupe, ea se va relua după noi alegeri parlamentare, care vor fi extraordinare numai în situaţia în care n-ar urma, în următoarele trei luni, alegeri obişnuite.[1)]

621. Constituţia Spaniei, de asemenea, consacră o interesantă formulă de învestitură, care se menţine în limitele parlamentarismului clasic, formulă ce a fost avută în vedere şi de legiuitorul constituant român. Procedura de învestitură a Guvernului cunoaşte trei etape: a) propunerea candidatului la postul de Preşedinte al Consiliului de Miniştri; b) prezentarea de către candidat a programului politic de guvernare în faţa Congresului Deputaţilor şi solicitarea votului său de încredere şi c) numirea Preşedintelui Consiliului de Miniştri şi a membrilor Guvernului.

[1)] Este de remarcat seriozitatea constituantului suedez, el nu a admis organizarea de alegeri parlamentare extraordinare, chiar dacă este o criza guvernamentală, în ultimele 3 luni ale mandatului Parlamentului, idee prezentă şi în alte constituţii. Cum s-a văzut, legiuitorul constituant român a preferat să spună, din motive ce nu mai au importanţă, că Parlamentul nu se poate dizolva în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui Republicii, ca şi cum acesta ar da votul de învestitură. În schimb, a precizat că Parlamentul, ca urmare a unei crize guvernamentale, nu poate fi dizolvat decât o singură dată într-un an, teoretic s-ar putea dizolva şi în ultimele luni ale mandatului parlamentar, totul este să fie prima dizolvare din acel an calendaristic. Dincolo de aceste aspecte, se impun a fi reţinute termenele foarte scurte din sistemul suedez, de 4 ori câte 4 zile, ceea ce înseamnă, într-adevăr, joc democratic, cu respect faţă de electorat şi instituţiile politice fundamentale ale ţării, pe când la noi, în Adunarea Constituanta, s-a votat un amendament ce prelungeşte criza guvernamentală, menţinând în mod artificial o stare de tensiune şi neoferind posibilitatea poporului român să se manifeste ca detentor al suveranităţii naţionale şi, deci, ca arbitru al situaţiei politice create. Este vorba de necesitatea respingerii a cel puţin două solicitări de învestitură, amendament prezent, ca idee, cel puţin, la parlamentarii din aproape toate grupurile parlamentare din Adunarea Constituantă (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, op. cit., p. 507, 561).

Dreptul de a propune candidatul la funcția de Prim-ministru îl are Regele, după fiecare reînnoire a Congresului Deputaților, precum și în celelalte cazuri prevăzute de Constituție, cum se menționează în art. 99 al acesteia. De asemenea, Regele este obligat ca propunerea să o facă numai după consultarea „reprezentanților desemnați de grupurile parlamentare", propunerea fiind prezentată Congresului Deputaților prin intermediul Președintelui acestuia.

Candidatul are obligația de a expune în fața Congresului Deputaților programul politic al Guvernului pe care are intenția să-l formeze și are încrederea acestei Camere, Constituția nu-i precizează, însă, un termen, așa cum o face, ulterior, Constituția noastră. Dacă Congresul Deputaților acordă încrederea cu majoritate absolută de voturi, Regele va numi Președintele Consiliului de Miniștri, iar la propunerea acestuia, va numi pe membrii Guvernului.[1)]

Dacă nu este întrunită majoritatea absolută, se repeta votul, la aceeași propunere, după 48 ore, când este suficientă majoritatea simplă. În ipoteza în care nu este întrunită nici majoritatea simplă, se repetă procedura de învestitură, Constituția nu precizează un număr minim de încercări, dar se arată că, un în caz de neobținere a votului de învestitură de vreun candidat, într-o perioadă de 2 luni de la primul vot, Regele, cu contrasemnătura Președintelui Congresului, dizolvă cele două Camere și convoacă noi alegeri.[2)]

4.4. Formule de învestitură în constituții ce consacră un regim semi-prezidențial

622. Constituția Franței leagă învestitura Guvernului exclusiv de voința Președintelui Republicii, textul în discuție având următoarea redactare: „Președintele Republicii numește Primul-ministru. El pune capăt funcțiilor acestuia prin prezentarea de către Primul-ministru a demisiei Guvernului. La propunerea Primului-Ministru el numește pe ceilalți membri ai Guvernului și pune capăt funcțiilor lor" (art. 8). În practică, însă, Președintele Republicii este ținut de configurația politică a Parlamentului, mai exact a Adunării Naționale, care are rol de Cameră politică. Franța, începând cu 1986, a trecut prin situații de coabitare politică, în care un Președinte socialist a fost nevoit, față de majoritatea parlamentară creată în Adunarea Națională, să numească un Prim-ministru de centru-dreapta.[3)] Prin urmare, problema votului

---

[1)] În art. 62 alin. (5) din Constituție se menționează clar, Regele numește și revocă membrii Guvernului, la propunerea Președintelui Consiliului de Miniștri, fiind consacrat principiul clasic al regimurilor parlamentare, anume constituirea echipei de guvernare, ca și remanierile guvernamentale, sunt problemele exclusive ale Primului-ministru, eventual prin cooperare cu șeful statului, principiu reflectat și de Constituția României, cum vom vedea.

[2)] Termenul de 2 luni prevăzut în art. 99 alin. (5) din Constituția Spaniei este, evident, exagerat în raport cu termenele pentru situații similare din alte Constituții, dar în ansamblul sistemului statal efectele sale nu sunt atât de grave ca cele ale termenului de 60 de zile prevăzut de art. 89 alin. (1) din Constituția României, întrucât Regele Spaniei are dreptul, în mod uzual, de a convoca și dizolva Cortesurile generale și a fixa data noilor alegeri, cum se menționează în art. 62 lit. b) din Constituție. Un atare drept nu a fost reținut de către Adunarea Constituantă și pentru Președintele Republicii de la noi, cu efecte cunoscute de acum, parlamentarii se consideră de-a dreptul inamovibili, „discutând discuții".

[3)] De fapt, anul 1986 este considerat în doctrina franceză de drept public ca fiind anul ce marchează un nou stadiu în funcționarea instituțiilor politice ale Republicii a V-a. Se susține, astfel, că până în 1986, Guvernul executa cu fidelitate politica prezidențială, Președintele fiind considerat veritabilul șef de Guvern. Dispozițiile art. 21 din Constituția Franței, după care „Primul-ministru dirijează acțiunea Guvernului „erau interpretate doar în sensul că Primul-ministru avea o anumită autoritate față de colegii săi, adevăratul „dirijor" fiind Președintele Republicii. Pe această linie de idei, și dispozițiile din art. 20 („Guvernul determină

de învestitură apare numai atunci când partidul care formează Guvernul nu deţine majoritatea absolută în Adunarea Naţionala, dar nu este exclusă solicitarea votului de învestitură şi în atari condiţii, cum s-a întâmplat şi la formarea Guvernului Balladur.

623. Constituţia Austriei, la fel, dă dreptul Preşedintelui Federal de a numi Cancelarul Federal şi, la propunerea acestuia, pe ceilalţi membri ai Guvernului [art. 70 alin. (1)],[1)] există, însă, obligaţia prezentării noului Guvern Federal Camerei Parlamentului, care reprezintă naţiunea - Consiliul Naţional. Dacă Consiliul Naţional nu este în sesiune, Preşedintele Federal are obligaţia de a-l convoca în sesiune extraordinară, în termen de o săptămână.

Prin urmare, procedura constituţională a învestiturii presupune numai prezentarea noului Guvern, Consiliului Naţional şi obţinerea din partea acestuia a unui vot de învestitură, dar Consiliul Naţional poate reacţiona printr-un vot de neîncredere, fie faţă de Guvern, în ansamblul său, fie faţă de anumiţi membri, cum se precizează în art. 74 din Constituţie.

624. Constituţia Finlandei reţine, în art. 36, că membrii Guvernului, care trebuie să se bucure de încrederea Camerei Reprezentanţilor, sunt numiţi de către Preşedintele Republicii. Ca multe alte constituţii, şi Constituţia Finlandei cere anumite condiţii, una dintre ele, în formularea iniţială, din 1919, era discutabilă din punctul de vedere al drepturilor omului. Se arăta, astfel, că alegerea se face „dintre cetăţenii de origine finlandeză, cunoscuţi pentru onorabilitatea şi capacitatea lor". În versiunea actuală, urmare a revizuirii din 1997, se menţionează că alegerea se face „dintre cetăţenii finlandezi cunoscuţi". Se precizează, totodată, că ministrul care răspunde de problemele administraţiei justiţiei şi cel puţin unul din ceilalţi miniştri trebuie să fie jurist de profesie.

625. Constituţia Portugaliei conţine mai multe texte care au ca obiect proceduri ale învestiturii Guvernului, în ordine cronologică art. 156 precizează competenţa Adunării Republicii de a aprecia programul Guvernului, art. 190 se referă la competenţa Şefului Statului de a numi Guvernul, iar art. 195 la votul de învestitură. Astfel, Preşedintele Republicii numeşte Primul-ministru, după ascultarea partidelor din Adunarea Republicii şi ţinând seama de rezultatele alegerilor, iar la propunerea Primului-ministru îi numeşte pe ceilalţi membri ai Guvernului. Programul Guvernului este supus aprecierii Adunării Republicii printr-o declaraţie

---

şi conduce politica naţiunii") erau interpretate prin prisma dispoziţiilor art. 9, după care Preşedintele Republicii prezidează Consiliul de Miniştri, el fiind autorul liniilor politicii interne şi externe. În lucrările de specialitate se citează două luări de poziţii a doi foşti Prim-miniştri, edificatoare în acest sens. Astfel, Raymond Barr, la 3 aprilie 1979, declară fără echivoc că „politica europeană este definită de Preşedintele Republicii şi realizată de către Guvern („Le Matin", 4 aprilie 1979), iar Jacques Chirac, tot în 1979, a afirmat că politica economică din perioada în care a fost Prim-ministru nu-i poate fi imputată, „ca a fost esenţialmente a Şefului de Stat şi a miniştrilor de finanţe" („Le Monde", 4 aprilie 1979). Abia după alegerile legislative din 16 martie 1986, când în Adunare Naţionala s-a format o majoritate a opoziţiei prezidenţiale, susţin autorii francezi, art. 20 din Constituţie apare în adevărata sa lumină. De altfel, şi Preşedintele Republicii a remarcat această nouă interpretare a Constituţiei în mesajul adresat Parlamentului la 8 aprilie 1986 (a se vedea, pentru alte amănunte, *C. Leclerq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p. 595-596).

[1)] Este de remarcat că şi Constituţia Austriei prevede că nu pot fi numiţi în Guvern decât persoane care pot fi alese în Consiliul Naţional, dar nu este necesar să fie parlamentari [art. 70 alin. (2)]. Interesant este de reţinut că, după ce Guvernul Federal şi-a încheiat activitatea, Preşedintele Federal însărcinează pe unii membri ai acestuia sau pe unii înalţi funcţionari ai ministerelor să continue activitatea administrativă până la formarea unui nou Guvern, încredinţând unuia din membrii acestui Guvern conducerea sa (art. 71).

a Primului-ministru, în maximum 10 zile de la numirea sa. Dacă Adunarea nu funcționează efectiv, va fi convocată obligatoriu în acest scop de către Președintele său. Dezbaterea parlamentară asupra programului de guvernare nu poate să depășească 3 zile și până la încheierea ei orice grup parlamentar poate propune respingerea programului, iar Guvernul, la rândul său, poate cere vot de încredere.

626. Reținem, deci, că dezbaterea programului nu duce la vot decât atunci când s-a cerut respingerea de către un grup parlamentar, când se va vota propunerea de respingere a programului, respectiv când Guvernul solicită vot de încredere. Este posibil să nu se ceară nici respingerea programului de guvernare de către Parlament și nici vot de încredere, tocmai de aceea Constituția Portugaliei vorbește despre aprecierea programului de guvernare de către Parlament și nu despre acceptarea lui de către Parlament, cum o face Constituția României. Respingerea programului nu se poate face, însă, decât cu o majoritate absolută a deputaților efectivi în funcțiune, cum se menționează în alin. final al art. 195.

§ 5. Regimul învestiturii Guvernului, potrivit Constituției României

5.1. Desemnarea candidatului la funcția de Prim-ministru

627. Așa cum ne-am exprimat și în altă lucrare, procedura de învestitură a Guvernului, potrivit art. 103 și 85 alin. (2) din Constituție, cuprinde patru etape: 1) desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru; 2) solicitarea de către candidatul la funcția de Prim-ministru a votului de încredere; 3) acordarea votului de încredere și 4) numirea Guvernului de către Șeful Statului.[1)] Primele trei etape sunt prevăzute de art. 103 din Constituție, iar etapa a patra de art. 85 alin. (1), deși este vorba de aceeași procedură, legată de aceeași instituție, problemă la care ne-am mai referit.

628. Cum s-a văzut din dreptul comparat evocat mai sus, regula care străbate sistemele constituționale naționale actuale este declanșarea procedurii de formare a Guvernului de către Șeful de Stat, dar cu respectarea anumitor condiții, între care consultarea reprezentanților partidelor parlamentare, chiar dacă uneori această condiție este subînțeleasă. În Adunarea Constituantă din România au fost numeroase discuții cu privire la această idee, exista o teamă față de trecut, imaginea fostului dictator era prezentă, instinctiv se respingeau și formule care reprezentau constante ale dreptului public contemporan. Este adevărat că o stare alergică față de prerogativele Președintelui Republicii, îndeosebi în procedura de învestitură a Guvernului, s-a creat și datorită asocierii instituției (funcției) cu persoana celui care ocupa funcția în acel moment, Președintele Ion Iliescu, care era contestat vehement de tabăra opoziției, condusă, în perioada Constituantei, de Radu Câmpeanu și Corneliu Coposu. Am mai scris despre acest fenomen, cu siguranță unele din soluțiile constituționale ar fi arătat altfel dacă senatorii și deputații ar fi reușit să se detașeze de actorii scenei politice de atunci și chiar de propriul lor statut, să se fi văzut doar aleși ai națiunii într-o Adunare Constituantă.

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 227. A se vedea, pentru detalii cu privire la învestitura Guvernului, *M. Constantinescu, I. Vida*, Procedura de învestitură a Guvernului, în Dreptul nr. 11/2000, p. 13-22. A se vedea, cu privire la problemele teoretice privind învestitura Guvernului, *Dana Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., vol. I, p. 154.

Din păcate, mulţi s-au văzut senatori sau, după caz, deputaţi pe viaţă şi de aici dificultatea de a înţelege şi a accepta unele din soluţiile propuse de Comisia Constituţională, cum a fost şi cea a alegerii indirecte a Senatului etc.

629. Pe de altă parte, se acumulase o experienţă politică în materia învestiturii Guvernului, pe baza soluţiilor legislative din «mini-Constituţia» provizorie (Decretul-lege nr. 92/1990), care nu putea rămâne fără consecinţe asupra textelor Constituţiei. Se ştie că Decretul-lege nr. 92/1990 prevedea atât dreptul Preşedintelui Republicii de a numi Primul-ministru, cât şi dreptul Parlamentului, mai exact a fiecărei Camere în parte, de a vota nominal lista Guvernului, nefiind foarte clar dacă Primul-ministru trebuia sau nu să primească votul Camerelor, adică să fie sau nu pe listă. De asemenea, s-a mai pus şi întrebarea ce rost are numirea unui Prim-ministru de către Şeful Statului când el s-ar putea să nu primească votul Parlamentului? Este logic să vorbim despre această funcţie atâta timp cât nu s-au epuizat procedurile legale de învestitură?

630. Date fiind aceste considerente teoretice şi practice încă din faza Proiectului Constituţiei, influenţată şi de soluţia spaniolă, Comisia de redactare a proiectului de Constituţie a schimbat optica faţă de Teze, publicate în decembrie 1990, reţinându-i Preşedintelui Republicii numai dreptul de a desemna un candidat pentru funcţia de Prim-ministru. Textul din proiectul Constituţiei a fost acceptat de către Adunarea Constituantă fără nici o modificare, conţinutul său fiind următorul: „Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de Prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament" [art. 103 alin. (1) din Constituţie].

631. Acest text recunoaşte partidelor politice parlamentare calitatea de subiecte în raporturile de drept public, mai exact în raporturile de drept constituţional şi, după caz, de drept administrativ, în virtutea căreia ele au dreptul de a pretinde Preşedintelui României să le consulte. Cum anume face Preşedintele consultarea partidului care are majoritatea absolută, ori, după caz, a tuturor partidelor prezente în Parlament, este o chestiune care nu mai are relevanţă constituţională, ea ţine de practica vieţii politice, până la urmă de stilul Preşedintelui Republicii, ca om politic. Se subînţelege, dacă Preşedintele nu consultă un partid parlamentar, indiferent care este numărul parlamentarilor acestuia, se face vinovat de încălcarea Constituţiei, cu toate consecinţele care decurg de aici. Textul este redactat de aşa natură încât să poată permite explorarea a cât mai multe posibililtăţi, în pertractările politice dintre Preşedintele Republicii şi partidele politice. Din fericire, în Adunarea Constituantă a triumfat această soluţie, a fost un puternic curent de opinie, în consideraţiunea liderului partidului (F.S.N.) ce avea majoritatea în Adunarea Constituantă, de a se prevedea obligaţia desemnării şefului partidului care a câştigat alegerile.[1)]

[1)] Ne-am exprimat atunci părerea (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, op. cit., p. 233-239; 278-284) că, în viitor, este greu de admis un partid cu majoritate absolută în Parlament şi că se vor forma coaliţii de partide pentru a susţine Guvernul, ceea ce alegerile din 1992 şi 1996 au confirmat. Partidul cu majoritatea zdrobitoare din Constituantă nu numai că n-a câştigat alegerile din 1992, dar a dispărut pur şi simplu din viaţa politică a ţării, încă din timpul Constituantei s-a divizat (fracţionat), ca apoi fracţiunile principale să-şi schimbe denumirea. După alegerile din 2000 s-a format un guvern monocolor, dar era un guvern minoritar pentru că P.D.S.R. (Polul Democrat Social Român) care-l susţinea, nu avea majoritate absolută, de unde necesitatea unei permanente negocieri cu alte partide şi «asocierea», în fapt, a U.D.M.R.-ului la coaliţia parlamentară de susţinere a Guvernului. Dacă U.D.M.R.-ul refuza să mai acorde sprijin, în Parlament, Guvernului, se înţelege că s-ar fi căutat altă formulă de „alianţă", formulă care s-a conturat după alegerile din 2004, cu sprijinul aceluiaşi U.D.M.R.

632. Prin urmare, Președintele României poate desemna un candidat politic, un șef de partid sau alt fruntaș al unui partid politic, dar poate desemna și un candidat «neînregimentat» politic într-un partid, cum a fost cazul după alegerile parlamentare din septembrie 1992.

Este în afară de orice îndoială că Președintele României nu poate desemna decât un candidat care va fi susținut de un partid sau de mai multe partide, așa cum a reieșit din negocierile politice, partidele care-și asumă responsabilitatea guvernării. În sistemul nostru constituțional nu este de conceput un candidat la funcția de Prim-ministru fără un puternic sprijin din partea unor partide politice, indiferent dacă persoana candidatului este om politic sau tehnocrat. Nimic nu oprește ca sprijinul politic de partid, concretizat în votul de învestitură, să nu însemne și asumarea responsabilității guvernării de către acel partid sau acele partide politice, ipoteză în care vom vorbi despre un „guvern de tehnicieni", chiar dacă el cuprinde și oameni politici. Practica vieții politice arată că la asemenea formule se ajunge în situații de excepție, ca ultimă soluție pentru a evita dizolvarea Parlamentului sau pentru a depăși un moment politic mai delicat în viața țării.

5.2. Solicitarea votului de învestitură

633. În cea de-a doua etapă, centrul de greutate cade pe candidatul la funcția de Prim-ministru, care are numai 10 zile la dispoziție pentru a întocmi **programul politic** al guvernării pe care intenționează s-o facă, precum și lista Guvernului. Constituția nu precizează, dar se subînțelege din textul art. 102, programul guvernării se întocmește împreună cu partidul sau partidele, care, urmare a negocierilor politice purtate cu Președintele României, vor susține Guvernul. În ipoteza unei asumări a responsabilității guvernării de către un singur partid politic, este evident că programul ce-l va prezenta candidatul la funcția de Prim-ministru va reflecta programul politic al acelui partid. Lucrurile se complică în ipoteza asumării responsabilității guvernării de două sau mai multe partide politice, când programul candidatului la funcția de Prim-ministru trebuie să reflecte linii și priorități din mai multe programe de partid. Este posibil ca și în aceste condiții programul candidatului să fie axat pe programul politic al unui singur partid la care achiesează partenerul sau partenerii politici de guvernare. Constituția admite orice posibilitate, fiind până la urmă o problemă de natură exclusiv politică, care privește jocurile și raporturile dintre partidele politice, dintre acestea, pe de o parte, și electorat, pe de altă parte, dintre majoritate și opoziție.

Modalitatea de formare a Guvernului după alegerile din 2004 confirmă premoniția noastră din perioada Constituantei cu privire la dificultățile apariției, în Parlament, a unui partid cu majoritate absolută. Nu întâmplător, în mediile politice și chiar academice se discută tot mai mult ideea unei soluții în genul primei electorale din perioada interbelică. În orice caz, opțiunea Președintelui în funcțiune, în 2004, Traian Băsescu, pentru un candidat la funcția de prim-ministru nu din partea taberei politice (P.S.D.+ P.U.R.) care avea cel mai mare număr de voturi în Parlament, ci a unui candidat din partea alianței politice care l-a susținut în campania prezidențială a declanșat discuții de ordin constituțional; au apărut voci care au susținut cu tărie că textul Constituției ar trebui să lege opțiunea Președintelui de «scorul» electoral.

Este o problemă la care se poate medita, dar trebuie să acceptăm, în același timp, că ieșirea Partidului Umanist Român (devenit, ulterior, Partid Conservator) din alianța pe care a avut-o cu P.S.D. și intrarea parlamentarilor acestuia în sfera majorității parlamentare care a acordat votul de învestitură pentru Guvernul Tăriceanu, nu poate fi pusă pe seama unor imperfecțiuni ale art. 103 din Constituție, la care ne referim. Este vorba de veșnicele jocuri politice și politicianiste din Parlamentul României.

634. Totodată, este posibil ca programul să fie elaborat pe platforma unui singur partid, care şi-a asumat sarcina guvernării, dar susţinut în Parlament şi de alte partide, cum a fost cazul Cabinetului Văcăroiu între 1992-1994 şi 2000-2004 a Cabinetului Năstase. De aici deducem că o majoritate parlamentară formată din coaliţii de partide nu este, în mod necesar, şi o coaliţie guvernamentală. Tocmai de aceea, în logica procedurii de învestitură la care ne referim, trebuie admis că orice schimbare în compoziţia politică a forţelor care şi-au asumat sarcina guvernării, cu implicaţii asupra conţinutului programului de guvernare, presupune un nou vot de învestitură. Aici nu suntem într-o simplă remaniere guvernamentală, suntem în situaţia schimbării programului de guvernare, or potrivit art. 102 alin. (1) programul de guvernare trebuie „acceptat de Parlament". Desigur, dacă la guvernare, în timpul mandatului unui Guvern, se asociază şi alt partid ori într-o coaliţie guvernamentală intră şi alt partid, dar pentru realizarea aceluiaşi program, un nou vot de învestitură nu mai apare ca fiind necesar.

635. Candidatul la funcţia de Prim-ministru, se subînţelege, poate să-şi depună mandatul Preşedintelui Republicii înainte de împlinirea termenului de 10 zile, dacă apreciază că nu va reuşi să obţină sprijin politic necesar şi, în orice caz, dacă nu a solicitat votul de încredere în acest interval, Preşedintele României este obligat să-i retragă mandatul, începând noi consultări politice pentru desemnarea unui nou candidat la funcţia de Prim-ministru. Cu toate acestea, termenul de 10 zile nu poate fi privit ca un **termen de decădere**, el are, fără îndoială, importanţa sa, dar nu se poate spune că prelungirea discuţiilor politice asupra programului şi a listei Guvernului peste cele 10 zile duce la imposibilitatea solicitării votului de învestitură, când, în fapt, este creată voinţa politică de a susţine acel Guvern. Nu ar fi absurd să se interpreteze în acest sens, nu s-ar întoarce acest termen chiar împotriva raţiunii sale majore de a fi, anume sprijinirea procedurii de formare a Guvernului? Procedura nu este un scop în sine, ea trebuie să conducă la Guvern, deci la înlăturarea situaţiei de criză politică în care se găseşte ţara, tocmai de aceea în dreptul public vorbim despre o «elasticitate» a procedurilor, a instituţiilor în general, care nu este de conceput în dreptul privat. Este aici una din deosebirile esenţiale dintre dreptul public şi dreptul privat. Aşa cum ne-am mai exprimat, termenul de 10 zile semnifică „limita de la care Preşedintele României poate retrage candidatului mandatul acordat spre a începe noi negocieri".[1)]

5.3. Acordarea votului de încredere

636. Votul de încredere, spre deosebire de soluţia din Decretul-lege nr. 92/1990, se acordă de cele două Camere ale Parlamentului, în şedinţă comună, textul în discuţie având următoarea redactare: „Programul şi lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună. Parlamentul acordă încrederea Guvernului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor" [art. 102 alin. (3)]. Acest text scoate în evidenţă egalitatea celor două Camere sub aspectul implicării lor politice, ceea ce, logic, conduce la soluţia prezentării şi dezbaterii **moţiunii de cenzură**, de asemenea, în şedinţă comună a Camerelor, cum se prevede, de altfel, în art. 113 al Constituţiei.

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 229.

În comentariul Constituţiei revizuite am arătat expres că suntem în prezenţa unui termen de recomandare, şi nu de decădere (*M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 168).

637. Legiuitorul constituant român precizează expres că are loc «o dezbatere», nu o simplă prezentare sau o pură informare, cum se admite în alte constituții, ceea ce înseamnă luări de cuvânt, după regulile vieții parlamentare, formularea de observații, de propuneri, luări de atitudine politică etc., iar membrii echipei guvernamentale pot fi chemați în fața Comisiilor de specialitate ale Camerelor, practică ce a început să se contureze deja. Este de la sine înțeles că în urma dezbaterilor, programul prezentat poate fi modificat, aici este și o problemă de acord politic între partidele care vor susține echipa guvernamentală. Nimic nu oprește ca anumite modificări să se facă tocmai pentru a da satisfacție partidelor ce se vor constitui în opoziția parlamentară ori anumitor grupuri de presiune, cum ar fi organizațiile sindicale etc.

Textul constituțional este foarte limpede în ceea ce privește modul de exprimare a votului, acesta are ca obiect programul, evident forma finală, și lista în ansamblul ei a Guvernului, nu fiecare membru în parte. Este altă deosebire de esență față de soluția consacrată prin Decretul-lege nr. 92/1990. Pe parcursul dezbaterilor parlamentare candidatul la funcția de Prim-ministru poate opera modificări în lista Guvernului, cum la fel se pot opera modificări în Programul politic propus, dacă acestea sunt necesare pentru obținerea votului de învestitură.

638. În edițiile anterioare Legii nr. 90/2001 am susținut că, în baza art. 101 alin. (3), devenit, urmare revizuirii, art. 102 alin. (3), coroborat cu art. 116 alin. (1) din Constituție, în versiunea din 1991, lista Guvernului trebuia să corespundă numărului de ministere existente organizate prin lege, considerând că practica formării de ministere sau, după caz, reorganizării de ministere numai prin votul de învestitură are semnificația unui comportament neconstituțional. Față de practica conturată și față de prevederile Legii nr. 90/2001, se impun unele precizări. Prima, Constituția nu interzice prezentarea unei liste și dincolo de reglementările legale în vigoare, dar trebuie înțeles că votul de învestitură nu are semnificația de a reprezenta baza noii organizări ministeriale, ci doar legitimitatea echipei, care urmează să depună diligențele de adaptare a reglementărilor legale la structura aprobată prin votul de învestitură. A doua, depunerea diligențelor de adaptare a legislației presupune fie adoptarea de acte proprii, de către Guvern (hotărâri, ordonanțe, ordonanțe de urgență), fie inițierea de proiecte legislative, cu solicitarea discutării în procedură de urgență. A treia, constituțional și legal, un minister nou înființat, inclusiv prin reorganizarea unor structuri ministeriale din aparatul Guvernului etc. existente, nu poate funcționa, iar ministrul, care a primit votul de învestitură o dată cu întreaga listă a Guvernului, nu poate să-și exercite prerogativele decât după ce este adoptat actul normativ corespunzător de organizare și funcționare. A patra, dacă pe lista Guvernului, în sfera altor membri decât miniștrii, se propun și alte categorii de funcții decât cele acceptate de Legea organică a Guvernului în vigoare, se înțelege că, după votul de învestitură, se impune, de urgență, modificarea, în mod corespunzător, a legii organice.

639. Se poate spune că aceste exigențe logico-juridice s-au respectat integral, pentru prima dată, doar în procedura de formare a **Cabinetului Năstase**, votul de învestitură din 28 decembrie 2000[1)] a fost urmat de o serie de ordonanțe de urgență[2)], apoi de hotărâri de

[1)] Hotărârea Parlamentului nr. 39/2000, publicată în M. Of., nr. 700/2000.

[2)] Enumeram: O.U.G. nr. 291/2000 privind stabilirea de măsuri referitoare la organizarea și funcționarea unor ministere (publicată în M. Of., nr. 706/2000), aprobată de Legea nr. 308/2001 (publicată în M. Of., nr. 312 din 12 iunie 2001); O.U.G. nr. 296/2000 privind înființarea Autorității pentru Privatizare și Administrarea Participațiilor Statului (publicată în M. Of., nr. 707/2000), abrogată de O.G. nr. 23/2004

Guvern[1], spre a se realiza consonanţa dintre «echipa guvernamentală» şi organizarea administraţiei centrale, inclusiv a aparatului Guvernului[2], operaţie care s-a repetat şi după remanierile Guvernului Năstase din 2003[3] şi 2004[4].

640. Trebuie să admitem că refuzul unei echipe guvernamentale, de a realiza această consonanţă, are semnificaţia unui comportament neconstituţional, putându-se sesiza şi **Curtea Constituţională**, temeiul fiind spiritul Constituţiei, necesitatea garantării supremaţiei sale şi cu privire la jocul partidelor politice, în procedura de învestitură a Guvernului. A interpreta că nu poate fi sesizată Curtea Constituţională în atari situaţii echivalează cu a contesta relaţia de interferenţă dintre democraţie şi statul de drept. Faptul că nu este prevăzută expres această prerogativă pentru Curtea Constituţională nu este un argument de a contesta necesitatea ei.

641. Această concluzie, pe care am susţinut-o şi în ediţia anterioară revizuirii Constituţiei, se impune cu atât mai mult în baza Constituţiei revizuite, având în vedere cel puţin două aspecte: pe de o parte, lărgirea sferei categoriilor de litigii care intră în competenţa Curţii Constituţionale şi includerea în această sferă şi a conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice [art. 146 lit .e)], iar pe de altă parte, admiterea posibilităţii ca prin legea organică a Curţii Constituţionale acesteia să-i fie stabilite şi alte atribuţii [art. 146 lit. l]. Nimic nu opreşte, pentru a evita aceste discuţii, ca dreptul Curţii Constituţionale de a se implica în problema la care ne referim să fie prevăzut expres în legea Curţii Constituţionale, soluţie care s-ar înscrie în spiritul Constituţiei.

---

privind stabilirea unor măsuri de reorganizare a Autorităţii pentru Valorificarea Activelor Bancare, prin comasarea prin absorbţie cu Autoritatea pentru Privatizare şi Administrarea Participaţiilor Statului (publicată în M. Of., nr. 359 din 23 aprilie 2004), aprobată prin Legea nr. 360/2004 (publicată în M. Of., nr. 838 din 10 octombrie 2004); O.U.G. nr. 2/2001 pentru stabilirea unor măsuri privind înfiinţarea, organizarea/ reorganizarea sau funcţionarea, după caz, a unor ministere, organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi instituţii publice (publicată în M. Of., nr. 10/2001), aprobată prin Legea nr. 233/2001 (publicată în M. Of., nr. 262 din 22 mai 2001).

[1] Practic, pentru fiecare minister înfiinţat sau reorganizat, s-a adoptat o hotărâre specială; de pildă, pentru Ministerul Integrării Europene (înfiinţat prin O.U.G. nr. 2/2001) se adoptă H.G. nr. 14/2001 (publicată în M. Of., nr. 16/2001), abrogată de H.G. 1075/2001, care, la rândul ei a fost abrogată de H.G. nr. 734/2003. În prezent este în vigoare H.G. nr. 402/2004 (publicată în M. Of., nr. 267 din 26 martie 2004), modificată de H.G. nr. 200/2004 (publicată în M. Of., nr. 1121 din 29 noiembrie 2004); pentru Ministerul Administraţiei Publice (înfiinţat prin O.U.G. nr. 291/2000) se adopta H.G. nr. 8/2001, publicată în M. Of., nr. 15 /2001, modificată de H.G. nr. 634/2002 (publicată în M. Of., nr. 463 din 28 iunie 2002).

[2] Avem în vedere O.U.G. nr. 292/2000 pentru stabilirea unor măsuri privind reorganizarea şi funcţionarea Secretariatului General al Guvernului, publicată în M. Of., nr. 706/2000.

[3] Astfel, în urma Hotărârii Parlamentului nr. 16/2003 privind modificarea structurii şi componenţei Guvernului (publicată în M. Of., nr. 436 din 19 iunie 2003), s-a adoptat O.U.G. nr. 64/2003 pentru stabilirea unor măsuri privind înfiinţarea, organizarea, reorganizarea sau funcţionarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, ministerelor, altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi a unor instituţii publice (publicată în M.Of., nr. 464 din 29 iunie 2003).

[4] Este de reţinut, cum s-a subliniat anterior, că restructurarea din 2004 a fost precedată de adoptarea unei legi pentru modificarea şi completarea Legii organice a Guvernului din 2001, fiind vorba de Legea nr. 23/2004 (publicată în M. Of., nr. 187 din 3 martie 2004); a urmat O.U.G. nr. 11/2004 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administraţiei publice centrale (publicată în M. Of., nr. 266 din 25 martie 2004).

642. Spiritul științific al edificiului constituțional obligă la soluții de contracarare a comportamentului neconstituțional al forțelor politice, subiecte într-o procedură constituțională, de formare a uneia dintre instituțiile politice ale țării. În caz contrar, ar trebui să admitem că aplicarea și respectarea Constituției depinde exclusiv de capriciile partidelor care formează majoritatea parlamentară, ceea ce este de neconceput într-un stat de drept. Una dintre rațiunile pentru care s-a înființat Curtea Constituțională o reprezintă apărarea minorității parlamentare, ceea ce prevede, de altfel, Constituția noastră în cazul legiferarii. Față de particularitatea litigiului suntem de părere că nu numai subiectele prevăzute de art. 146 lit. a) pot sesiza Curtea Constituțională, dar și un grup parlamentar, subiect prevăzut de art. 146 lit. e).

În cazul neacordării votului de încredere, **procedura de învestitură** se reia, Președintele Republicii va organiza noi consultări politice, pentru a desemna un nou candidat. Este posibil să fie desemnată aceeași persoană, textul Constituției nu interzice, aici este, în fond, o problemă de «cântar politic» și de «pact politic».

5.4. Numirea Guvernului și jurământul de credință

643. După obținerea **votului de încredere**, Președintele României, potrivit art. 85 alin. (1) din Constituție, numește Guvernul; abia prin decretul prezidențial, strict formal-juridic, candidatul la postul de Prim-ministru devine Prim-ministru ș.a.m.d.

Esențial, însă, în procedura de învestitură este votul Parlamentului, el are valoare de fapt juridic, care marchează încheierea unui «contract de guvernare», între Parlament, prin voința majorității, și candidatul la funcția de Prim-ministru, fiind o caracteristică a regimului parlamentar. Așa se explică de ce Guvernul va răspunde politic exclusiv în fața Parlamentului, cum se prevede, de altfel, în art. 109 al Constituției.

644. Actul Președintelui României, de numire a Guvernului, rămâne fără consecințe juridice în ceea ce privește raporturile dintre Președinte și Guvern. Ar fi profund greșit să se aprecieze că **decretul prezidențial** «marchează» raporturi de subordonare a Guvernului față de Președinte. Raporturile juridice dintre Președinte și Guvern sunt de colaborare și acestea rezultă, în primul rând, din textele Constituției referitoare la atribuțiile și actele Președintelui, iar din coroborarea acestor texte cu art. 109 ajungem la concluzia că, la noi, există un semiprezidențialism atenuat, cum ne-am exprimat deja.

Procedura de învestitură presupune, așadar, un complex de raporturi de drept public în care ne apar ca subiecți Președintele României, candidatul la funcția de Prim-ministru, Parlamentul, Guvernul și Curtea Constituțională.

645. Potrivit art. 104 alin. (1) din Constituție, Primul-ministru și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui Republicii, jurământul de credință prevăzut de art. 82, adică pentru Președinte. Data depunerii jurământului reprezintă data de la care Guvernul, în întregul său, și fiecare membru în parte începe să exercite mandatul.

§ 6. Durata mandatului şi statutul membrilor Guvernului

6.1. Durata mandatului Guvernului

646. Durata mandatului Guvernului, strict teoretic, într-un regim parlamentar, este dată de durata mandatului Parlamentului, respectiv, într-un regim prezidenţial, de durata mandatului Preşedintelui Republicii, cu precizarea că în acest din urmă caz, cel puţin pentru «modelul» nord-american, nu putem vorbi despre Guvern decât în sens larg (adică de o anumită echipă a executivului, identificată după şeful executivului - Preşedintele Republicii).

Referindu-ne numai la regimul parlamentar, precum şi la cel semi-prezidenţial, vom reţine că, în realitate, durata mandatului Guvernului este dată de durata existenţei majorităţii parlamentare. Viaţa politică mondială ne oferă constant exemple de alegeri anticipate, urmare a dizolvării Parlamentului. Noul Parlament, rezultat din alegeri, va începe, firește, un nou mandat (de regulă, stabilit la 4 sau 5 ani),[1] dar nimic nu poate garanta că nici acest mandat nu va fi dus până la capăt, ajungându-se la noi alegeri anticipate ş.a.m.d. Sunt ţări cu tradiţii democratice încă din antichitate, exemplul tipic Italia, unde, cel puţin după război, regula a reprezentat-o organizarea de alegeri anticipate şi nu alegeri la expirarea mandatului, ceea ce a caracterizat şi viaţa politică din România, în baza Constituţiilor din 1866 şi 1923.[2]

647. Potrivit art. 110 alin. (1) din Constituţia României, Guvernul îşi exercită mandatul până la dată validării alegerilor parlamentare generale.[3] Până la această dată Guvernul este,

---

[1] Faţă de datele din 1986, reţinute în lucrarea „*Les Parlements dans le monde*", din totalul de 83 de state investigate, 26 aveau o Cameră inferioară sau Parlamentul unicameral cu un mandat de trei ani, iar 47 cu un mandat de cinci ani; restul: o ţară cu un mandat de doi ani; şase ţări cu un mandat de patru ani şi trei ţări cu un mandat de şase ani. Cât priveşte Camera superioară sau, după caz, Camera federală, existente în 28 de state, situaţia era egală: şase state cu un mandat de patru ani şi, respectiv, cu mandat de cinci ani; restul: o ţară cu un mandat de trei ani; şapte ţări cu un mandat de şase ani; o ţară cu un mandat de opt ani; două ţări cu un mandat de noua ani; trei ţări cu un mandat variabil şi două ţări cu un mandat permanent - până când este retras (*Les Parlements dans le monde*, Union Interparlementaire, 2éme édition, vol. I, Bruxelles, 1986, p. 19, Tableau 1E).

[2] Prin urmare, trebuie să facem o distincţie foarte clară între noţiunea de durată legală a mandatului Guvernului şi noţiunea de stabilitate guvernamentală (a se vedea, pentru o analiză comparativă a legislaţiei şi a practicii guvernamentale din ţările Uniunii Europene, *J. Ziller*, Administrations comparées. Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris, 1993, p. 122 şi urm.). Spre pildă, cu privire la Danemarca, autorul observă că durata mandatului guvernamental variază, fiind rare cazurile când acesta a coincis cu durata legislaturii în ansamblul ei, dar au fost, de asemenea, foarte rare situaţiile când un Guvern a funcţionat mai puţin de un an (idem, p. 122-123).

[3] Este de menţionat că, potrivit Constituţiei, cele două Camere sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit numai prin lege organică şi numai în caz de război ori de catastrofă. Alegerile pentru noul Parlament vor avea loc în cel mult trei luni de la expirarea mandatului sau, după caz, de la dizolvarea vechiului Parlament, iar Parlamentul nou ales este convocat de către Preşedintele României în termen de maxim 20 de zile de la data alegerilor. De la data la care a expirat mandatul Parlamentului, adică din ziua în care se împlinesc 4 ani de la alegeri şi până la data întrunirii legale a noului Parlament are loc o prelungire a mandatului vechiului Parlament. Au fost ample discuţii în Adunarea Constituantă cu privire la această chestiune, în Proiectul de Constituţie fiind consacrată formula unei delegaţii temporare, soluţie respinsă de Adunarea Constituantă. Textul era următorul: „Până la întrunirea noilor Camere, prerogativele Parlamentului sunt exercitate de o delegaţie temporară, alcătuită potrivit configuraţiei politice a Parlamentului precedent. Organizarea şi funcţionarea delegaţiei temporare se stabilesc printr-o lege organică. În perioada de funcţionare a delegaţiei temporare nu poate fi revizuită Constituţia şi nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi

deci, în plenitudinea prerogativelor, cu excepția rezervelor impuse de „prelungirea mandatului Parlamentului", iar după această dată și „până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern" el devine Guvern demisionar și va îndeplini „numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice", cum se arată în art. 110 alin. (4). Sintagma „până la data validării alegerilor parlamentare generale" trebuie înțeleasă că se referă la validarea mandatelor deputaților și senatorilor. În mod firesc, deci, până ce Parlamentul, rezultat din alegeri nu este încă în situația să-și manifeste voința, Parlamentul anterior ființează în continuare. În schimb, o dată validate mandatele deputaților și senatorilor, noul Parlament va trebui să-și exprime propria sa opțiune cu privire la componența Guvernului și programul acestuia, pentru ca ele să corespundă configurației politice rezultate din alegeri.[1)]

648. Mandatul Guvernului poate înceta și înainte de „data validării alegerilor parlamentare generale", adică, într-o formulă generică, ca urmare a demiterii sale. Potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție, Guvernul este demis: a) în urma adoptării unei moțiuni de cenzură; b) în urma pierderii de către Primul-ministru a calității de membru al Guvernului. Din coroborarea art. 109 alin. (2) cu art. 105 din Constituție, rezultă că Primul-ministru își pierde calitatea de membru al Guvernului ca urmare a: 1) demisiei; 2) decesului; 3) pierderii drepturilor electorale;[2)]

---

organice. La întrunirea noului Parlament, delegația temporară prezintă un raport asupra activității desfășurate" [art. 59 alin. (4) din Proiectul Constituției României, prezentat Adunării Constituante de către Comisia de redactare a proiectului în luna iulie 1991]. Vezi, pentru documentare asupra Proiectului, în întregime, *A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 800-838; Geneza Constituției României din 1991, Lucrările Adunării Constituante, R.A. Monitorul Oficial, p. 683-692.

Chiar și în formula prelungirii mandatului a fost reținută rezerva cu privire la competență, anume imposibilitatea revizuirii Constituției și a legiferării în materiile rezervate legilor organice [art. 60 alin. (4) teza II din Constituție, în versiunea din 1991]. Constatăm, așadar, că Parlamentului îi încetează mandatul pe data împlinirii a 4 ani de la alegeri, iar Guvernului, pe data validării noilor alegeri. Se subînțelege că în timpul „prelungirii mandatului vechiului Parlament" (perioadă ce nu poate depăși trei luni plus 20 de zile, adică maxim 112 zile, dacă ar fi să ne raportăm la intervalul iulie - octombrie), Guvernul, deși este în exercițiul mandatului, nu poate propune Președintelui României modificări la Constituție [prerogativă prevăzută de art. 151 alin. (1) după revizuire], pe de o parte, și nu poate avea inițiative legislative în materiile rezervate legilor organice, pe de altă parte. Situația se schimbă în ceea ce privește prerogativele Guvernului atunci când are loc o „prelungire a mandatului", și nu o continuare a mandatului constituțional pe perioada în care are loc prelungirea mandatului parlamentar (cele 112 zile). Prelungirea mandatului guvernamental are loc pe fondul continuității mandatului parlamentar, adică ca efect al demiterii Guvernului pentru una din situațiile prevăzute de art. 109 alin. (2) din Constituție, în versiunea din 1991, devenit art.110 alin.(4) după revizuire. În această perioadă de „prelungire" a existenței Guvernului, acesta „îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice". A se vedea, pentru mai multe detalii privitoare la încetarea mandatului Guvernului, *M. Constantinescu, I. Vida*, Modificarea și încetarea mandatului Guvernului, în Dreptul nr. 12/1999, p. 8 și urm.

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 245.

[2)] Potrivit art. 36 alin. (2) nu au drept de vot debilii sau alienații mintali, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale. La acestea, pentru exercitarea dreptului de a fi ales, Constituția, în art. 16 alin. (3), mai adaugă: „numai cetățenia română și domiciliul în țară". Prin urmare, strict teoretic, Primul-ministru își pierde drepturile electorale dacă: a) este pus sub interdicție pentru alienație mintală; b) este condamnat la pierderea drepturilor electorale; c) dobândește și altă cetățenie și d) își stabilește domiciliul în străinătate.

4) intervenţiei unei stări de incompatibilitate;[1] 5) imposibilităţii de a exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile;[2] 6) suspendării;[3] 7) intervenţiei altor cauze prevăzute de lege.[4]

6.2. Condiţii pentru funcţia de membru al Guvernului

649. Din succinta prezentare a dreptului comparat, reiese că fiecare legiuitor constituant stabileşte anumite condiţii pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a deveni membru al Guvernului, indiferent de formula învestiturii. Ca regulă, se cer condiţiile pentru a fi deputat, dar apar şi alte condiţii - de domiciliu, de studii, de naţionalitate etc., iar uneori sunt cerute condiţii speciale de studii pentru anumite funcţii de miniştri (de exemplu studii juridice pentru ministrul justiţiei). De asemenea, dreptul comparat este caracterizat de o serie de incompatibilităţi ale funcţiei de membru al Guvernului, care variază, în principal, după natura regimului politic consacrat. Esenţial în definirea statutului juridic al membrului Guvernului este compatibilitatea sau incompatibilitatea acestei funcţii cu alte funcţii publice, precum şi cu funcţii private. Ce mai poate fi, ca persoană publică, un membru al Guvernului şi, mai ales, ce afaceri private poate el face? Este în consonanţă cu principiile democraţiei şi ale unui stat de drept, ca ministrul justiţiei, de exemplu, să fie şi preşedintele unei organizaţii profesionale a juriştilor? Este normal ca ministrul comerţului să fie şi mare comerciant ori ministrul muncii să fie şi lider sindical?

650. În ceea ce priveşte condiţiile, într-o formă implicită, Constituţia României cere drepturile electorale, mai exact existenţa **drepturilor electorale**, precizându-se, în art. 106, că pierderea acestora duce la încetarea funcţiei de membru al Guvernului. De vreme ce legiuitorul constituant foloseşte pluralul – „drepturile electorale", înseamnă, logic, că pentru condiţia vârstei ne vom opri la 18 ani împliniţi, vârsta de la care se poate exercita unul dintre drepturile electorale - dreptul de vot. Nu pot intra în discuţie debilii sau alienaţii mintal, puşi sub interdicţie şi nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale, care, potrivit art. 36 alin. (2) din Constituţie, nu au drept de vot. La toate acestea se mai adaugă şi condiţia cetăţeniei române, precum şi condiţia domiciliului în ţară,

---

[1] Se subînţelege că sunt avute în vedere atât incompatibilităţile expres prevăzute de Constituţie [art. 105 alin. (1)], cât şi incompatibilităţile prevăzute de lege, la care Constituţia face trimitere [de exemplu exercitarea unei funcţii de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial, cum rezultă din art. 4 lit. b) din Legea nr. 90/2001 pentru organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor].

[2] Se subînţelege că în ipoteza în care Primul-ministru îşi va prelua funcţia după o absenţă mai mare de 45 de zile, el va conduce un Guvern demisionar, care are exclusiv sarcini de „administrare a treburilor publice", până la „depunerea jurământului de membrii noului Guvern".

[3] Prerogativa pe care o are Preşedintele Republicii, de a suspenda membrii Guvernului „dacă s-a cerut urmărirea penală" a acestora [art. 109 alin. (2)] priveşte, fără îndoială, şi pe Primul-ministru, care, cum s-a văzut, este „membru al Guvernului", în sensul larg al termenului, face parte din Guvern, fiind chiar şeful acestuia.

[4] Ar putea fi vorba de Legea responsabilităţii ministeriale, cum am arătat şi cu alt prilej (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 233). Rezultă că soluţia adoptată de Emil Constantinescu, ca Preşedinte al României, de a-l demite pe Radu Vasile din funcţia de Prim-ministru, a fost o soluţie contrară Constituţiei. Este motivul pentru care, prin Legea de revizuire a Constituţiei, s-a introdus un text expres, fiind vorba de alin. (2) al art. 107 din actuala redactare: „Preşedintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru" (*Dana Apostol*, Consideraţii în legătură cu posibilitatea revocării primului-ministru, în Dreptul nr. 2/2000, p. 53-60).

prevăzute pentru toate funcțiile și demnitățile publice de art. 16 alin. (3) din Constituție: „Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară".

651. Cum am arătat și în altă lucrare, se poate vorbi despre o tradiție la noi în ceea ce privește formația profesională pentru anumite funcții din Guvern, între care numirea unui jurist de profesie la Ministerul Justiției sau a unui ofițer de carieră la Ministerul Armatei.[1] Dacă în ceea ce privește profesia de jurist a ministrului justiției tradiția s-a transformat într-o normă cutumiară, reflectată, într-o perioadă și de legea de organizare judecătorească,[2] cât

[1] *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ și știința administrației, op. cit., 1986, p. 265 și urm.

[2] „(1) Constituie vechime în magistratură perioada în care o persoană a îndeplinit funcțiile de judecător, procuror, personal de specialitate juridică în Ministerul Justiției, în Institutul Național al Magistraturii ori în laboratoarele de expertiză criminalistică din subordinea Ministerului Justiției, de avocat sau de magistrat-asistent la Curtea Supremă de Justiție, funcția de ministru al justiției, de secretar de stat ori de secretar general în Ministerul Justiției, funcții de specialitate juridică în fostele arbitraje de stat (art. 44 din Legea nr. 92/1992).

(2) Timpul în care o persoană, licențiată în drept sau drept economic-administrativ, este senator sau deputat, judecător al Curții Constituționale, avocat al poporului, membru al Curții de Conturi sau al Consiliului Legislativ, se consideră vechime în magistratură. De asemenea, se consideră vechime în magistratură timpul cât o persoană care a avut calitatea de magistrat sau asimilat al acestuia exercită o funcție de specialitate juridică în aparatul Parlamentului, al instituției prezidențiale, al Curții Constituționale, al Curții de Conturi, Consiliului Legislativ, al instituției Avocatul Poporului sau al Guvernului". (art. 44 din Legea nr. 92/1992).

Articolul 44 din Legea nr. 92/1992 a fost abrogat de dispozițiile Legii nr. 303/2004 privind statutului magistraților, care prevede: „Constituie vechime în magistratură perioada în care magistratul sau persoana asimilată acestuia a îndeplinit funcțiile de judecător, procuror, personal de specialitate juridică din fostele arbitraje de stat, magistrat-asistent, auditor de justiție sau personal de specialitate juridică asimilat magistraților, precum și perioada în care o persoană a fost avocat, notar, asistent judiciar, consilier juridic sau a îndeplinit funcții de specialitate juridică în aparatul Parlamentului, Administrației Prezidențiale, Guvernului, Curții Constituționale, Avocatului Poporului, Curții de Conturi sau al Consiliului Legislativ, potrivit prezentei legi." (art. 85).

Legea nr. 247/2005, la rândul său, dă o altă redactare art. 85, citat: „Constituie vechime în magistratură perioada în care judecătorul, procurorul, personalul de specialitate juridică prevăzut la art. 86 alin. (1) sau magistratul-asistent a îndeplinit funcțiile ...".

Se observă că nici Legea nr. 303/2004 și nici Legea nr. 247/2005 nu mai asimilează cu vechimea în magistratură perioada de exercitare a funcției de ministru al justiției, de secretar de stat ori secretar general în Ministerul Justiției, ceea ce a însemnat și o aliniere la normele comunitare. Probleme juristului de profesie rămâne însă.

Nu trebuie uitat că, potrivit art. 133 alin. (2) lit. c) din Constituție, ministrul justiției este membru de drept (alături de președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și de procurorul general al Parchetului de pe lângă această instanță) în Consiliul Superior al Magistraturii, iar potrivit art. 132 alin. (1), procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministerului justiției, fiind de la sine înțeles că ministrul trebuie să fie jurist.

Acest din urmă text s-a dorit nuanțat prin legea de revizuire a Constituției, existând un amendament care solicita să se precizeze că este vorba de autoritatea administrativă a ministrului justiției, așa cum, de altfel, a figurat în versiunea inițială a proiectului de Constituției.

Urmare a poziției vehemente împotriva, a ministrului justiției, în perioada revizuirii Constituției, amedamentul nu a fost acceptat, ceea ce poate conduce la concluzia că dimensiunea autorității ministrului justiției poate să cuprindă și aspecte de ordin profesional-funcțional, ceea ce reprezintă un exces față de litera și spiritul Constituției, care include Ministerul Public în sfera autorității judecătorești și include procurorii în sfera magistraților.

Propunerile cuprinse în legea pentru care Guvernul Tăriceanu și-a angajat răspunderea, în iunie 2005, de modificare a legilor referitoare la justiție și de accentuare a dependenței procurorilor de executiv, de ministrul justiției, reprezintă o dovadă în plus a necesității regândirii formulării art. 132 alin. (1) la care ne referim. Din două una: ori se va menționa expres că suntem în prezența unei autorități administrative sau se va renunța complet la partea finală a textului, care trimite la ministrul justiției. Un lucru este cert, date fiind misiunile sale constituționale, ministrul justiției trebuie să fie jurist de profesie.

priveşte militarul de carieră la armată sau la interne, trebuie reţinut că formula este desuetă, ea poartă patina vremurilor de pionierat ale regimurilor democratice, fiind, însă, la mare cinste în regimurile totalitare, motiv pentru care la remanierea Cabinetului Văcăroiu, din primăvara anului 1994, s-a renunţat şi la noi la această soluţie.[1)]

6.3. Incompatibilităţi ale funcţiei de membru al Guvernului

652. În privinţa incompatibilităţilor, legiuitorul constituant român, după ce consacră expres anumite aspecte în art. 105 alin. (1), face trimitere apoi la legea organică [în alin. (2)], înţelegându-se că este vorba, în primul rând, de Legea de organizare şi funcţionare a Guvernului, dar şi la o lege specială[2)].

Din analiza acestor dispoziţii rezultă că funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu oricare „funcţie publică de autoritate", cu excepţia celei de deputat sau de senator. Specific sistemului parlamentar este cumulul dintre calitatea de parlamentar şi cea de membru al Guvernului, majoritatea constituţiilor nu prevăd, însă, o obligaţie în acest sens. Nu este, totuşi, de conceput ca un parlamentar, adică un ales al poporului, să deţină o funcţie care să-l pună într-un raport de subordonare faţă de un membru al Guvernului, indiferent dacă acesta este, la rândul său, parlamentar. Ar fi o forţare şi o deturnare a principiilor statului de drept, impuse ca veritabile constante ale democraţiilor constituţionale contemporane. Guvernul este supus controlului parlamentar, deputaţii au dreptul de a adresa întrebări şi interpelări miniştrilor cu privire la activitatea funcţionarilor din subordine. Ce s-ar întâmpla dacă majoritatea funcţionarilor din subordinea miniştrilor ar fi tocmai parlamentarii care trebuie să ceară explicaţii ministrului? Ar însemna, pur şi simplu, un blocaj instituţional, un paradox juridic, unii şi aceiaşi oameni ar fi şi «executanţi» şi «cenzori» în una şi aceeaşi cauză. Aşa ceva era specific fostei Mari Adunări Naţionale, dar nu poate fi acceptat într-o adevărată democraţie şi într-un veritabil stat de drept.

653. În mod similar, acest raţionament se aplică şi membrilor Guvernului, indiferent că sunt sau nu parlamentari. Nu este posibil ca un ministru, care este **şeful administraţiei** specializate respective, să fie şi director în acelaşi minister sau în alt minister. Ar însemna că îşi dă ordine lui însuşi.

În practică, până la apariţia Legii nr. 161/2003, au apărut numeroase discuţii în legătură cu semnificaţiile expresiei «funcţii publice de autoritate», interesând îndeosebi dacă în sfera acestora intrau funcţiile din «consiliile de administraţie» ale societăţilor comerciale cu capital de stat, funcţiile de consilieri locali, funcţiile didactice, funcţiile de directori la edituri şi la diferite publicaţii. Textul constituţional a fost interpretat în mai multe feluri, după cum au fost, în primul rând, interesele politice, s-au construit întregi teorii pentru un caz particular,[3)]

[1)] De aici nu trebuie înţeles că de-a lungul istoriei moderne a României nu au fost miniştri civili la ministerul armatei; o asemenea situaţie, paradoxal, a existat şi în timpul primului război mondial, surprinsă într-un pasaj memorabil de Nicolae Iorga în Memoriile sale, cum vom arăta într-o notă ulterioară.

[2)] În acest sens, s-a adoptat, prin angajarea răspunderii, Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, publicată în M. Of., nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[3)] De pildă, ministrul culturii din prima formulă a Cabinetului Văcăroiu a fost şi preşedintele Consiliului Naţional al Cinematografiei, în mod evident organ central de specialitate al administraţiei de stat, cum rezulta din Decretul-Lege nr. 80/1990. Nu mai vorbim ca această din urma funcţie era incompatibilă şi cu funcţia de parlamentar pe care o avea persoana în cauza, aspecte care n-au fost sesizate nici de Comisia parlamentară de validare, nici de „vigilenţii savanţi" în drept ai opoziţiei, cu prilejul votului de învestitură;

deși înțelegerea și aplicarea lui exactă era, până la urmă, o chestiune de bun simț. Cum s-ar fi putut pretinde că funcția de profesor universitar, de exemplu, era incompatibilă cu cea de ministru, inclusiv la învățământ? Ar fi fost o absurditate o atare interpretare, un profesor universitar este o autoritate științifică și didactică, dar nu o autoritate publică, care apelează la coerciținea statală.

654. Pe această linie de idei am formulat teza după care orice funcție de conducere din organele administrative apare ca o funcție publică de autoritate, incompatibilă cu funcția de membru al Guvernului. De asemenea, am susținut că intră în această sferă funcțiile de conducere ale diferitelor servicii publice administrative, cum ar fi funcțiile de conducere a serviciilor publice din învățământ (rector, decan etc.) din sănătate (director de spital, director de policlinică etc.), nu însă și funcția de specialist într-un asemenea serviciu public (profesor la facultate, medic la spital, cercetător la institut, redactor la o editură, redactor la o revistă etc.), Legea nr. 161/2003 venind să confirme construcția noastră teoretică.

Legiuitorul constituant român a prevăzut că funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial, fiind vorba de reflectarea unei soluții din Constituția Franței: „Funcțiile membrilor Guvernului sunt incompatibile cu exercitarea oricărui mandat parlamentar, a oricărei funcții de reprezentare profesională cu caracter național și a oricărui serviciu public sau activități profesionale" (art. 23).[1)]

6.4. Încetarea funcției de membru al Guvernului

655. Funcția de membru al Guvernului, conform art. 106 și art. 107 din Constituția revizuită, încetează: 1) în urma demisiei; 2) ca urmare a revocării; 3) ca urmare a pierderii drepturilor electorale; 4) ca urmare a incompatibilității; 5) în urma decesului; 6) în cazul imposibilității exercitării funcției mai mult de 45 de zile; 7) în cazul suspendării; 8) în alte cazuri prevăzute de lege.

Față de explicațiile deja date, se impune a preciza că revocarea unui membru al Guvernului poate interveni numai într-o situație normală, concretizându-se o remaniere guvernamentală [art. 85 alin. (2)], pe când suspendarea intervine într-o situație anormală, când s-a cerut urmărirea penală a respectivului membru al Guvernului [art. 109 alin. (2)]. În ambele situații competența aparține **Președintelui Republicii.**

656. Textul inițial al Constituției din 1991, consacrat primului-ministru (art. 106), făcea trimitere, în alin. (2), fără nici un fel de nuanțare, la art. 105 (în prezent 106), consacrat modalităților de încetare a funcției de membru al Guvernului, unde era enumerată și revocarea, împrejurare care a fost speculată de juriștii din echipa Președintelui Emil Constantinescu, pentru a justifica

---

ministrul învățământului din perioada 1996 – 2000 a fost, în același timp, și Rector al unei importante Universități; mai mult, deși ministru, a candidat pentru un nou mandat de Rector.

După un autor, în sfera funcțiilor publice de autoritate se integrează numai persoanele „care sunt membre ale organelor colegiale sau unipersonale, care exercită puterea publică, respectiv cele care au competența de a pune în aplicare dispozițiile legale sau dispoziții cuprinse în decizii judiciare, fără a face apel la o altă autoritate administrativă" (*I. Vida*, Puterea executiva și administrația publică, Regia autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 84).

[1)] Este de menționat că acest text a cunoscut două tentative de revizuire, în 1974 și în 1977 (*P. Pactet*, op. cit., p. 407-408).

constituţionalitatea decretului de demitere a lui Radu Vasile din funcţia de prim-ministru.

Pentru a se înlătura orice speculaţie, în Legea de revizuire a Constituţiei a fost reformulat textul respectiv, devenit alin. (3) al art. 107: „Dacă primul-ministru se află în una dintre situaţiile prevăzute la articolul 106, cu excepţia revocării, sau este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile, Preşedintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar pentru a îndeplini atribuţiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern, interimatul, pe perioada imposibilităţii exercitării atribuţiilor, încetează dacă primul-ministru îşi reia activitatea în Guvern".

Rezultă, din cele de mai sus, că măsura revocării în mod categoric nu-l poate privi pe primul-ministru, ci numai pe ceilalţi membri ai Guvernului.

657. Fără a intra în detalii, ne rezumăm numai a preciza că **revocarea** nu are semnificaţia unei sancţiuni, ci a unei măsuri juridice, care reflectă un joc politic al forţelor ce formează echipa guvernamentală, pe când **suspendarea** are caracterul unei sancţiuni, în sensul larg al termenului, mai exact al unei măsuri de siguranţă. Suspendarea intervine «pe terenul răului înfăptuit», fiind una dintre sancţiunile prin care se concretizează **răspunderea administrativ-disciplinară.**[1)]

658. Tradiţional, în literatura de drept public, se foloseşte şi noţiunea de destituire, pe care legiuitorul constituant a evitat-o, dar ea ar putea fi prezentă în legea responsabilităţii ministeriale. Putem considera că un membru al Guvernului este destituit dacă s-a adoptat, în condiţiile art. 112, o moţiune de cenzură, cu privire la activitatea sa. Pe data adoptării moţiunii de cenzură, postul pe care l-a ocupat cel destituit devine vacant, fiind îndreptăţit Preşedintele Republicii să facă o nouă numire, la propunerea Primului-ministru. După părerea noastră, nimic nu opreşte ca moţiunea de cenzură să vizeze numai unii membri ai Guvernului sau numai un membru al Guvernului, întrucât fiecare membru al Guvernului, potrivit art. 109 alin. (1), răspunde politic numai în faţa Parlamentului atât pentru propria activitate, cât şi pentru activitatea Guvernului în ansamblu.

Faţă de cele subliniate, va trebui admis că **destituirea** unui membru al Guvernului, ca sancţiune specifică dreptului administrativ, intervine atât pentru a concretiza **răspunderea politică**, urmare a unei moţiuni de cenzură, cât şi **răspunderea penală** (juridică), urmare a unei hotărâri judecătoreşti de condamnare. În acest din urma caz, destituirea este o sancţiune administrativă complementară unei sancţiuni penale principale.[2)]

[1)] Cu titlu de ipoteză teoretică, ne întrebăm: Ce se întâmplă dacă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie nu reţine, în sarcina celui suspendat, existenţa unei infracţiuni? Dacă prin hotărâre judecătorească definitivă se constată că ministrul suspendat nu a săvârşit o faptă penală, logic, trebuie admis că pe data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti încetează măsura suspendării, acesta reluându-şi funcţia. De altfel, instanţa, prin dispozitiv, va trebui să dispună anularea decretului prezidenţial de suspendare şi obligarea Primului-ministru de a accepta reluarea prerogativelor de către cel care a fost suspendat. Corespunzător, va trebui să admitem că pronunţarea unei hotărâri judecătoreşti de condamnare are ca efect transformarea sancţiunii provizorii a suspendării într-o sancţiune definitivă, anume destituirea din funcţie, iar competenţa, în acest caz, aparţine tot Preşedintelui României. Pe baza hotărârii judecătoreşti de condamnare, Preşedintele este obligat să emită decretul de destituire.

[2)] Vezi, pentru detalii teoretice asupra problemelor de principiu, vol. II al tratatului nostru, capitolul consacrat răspunderii administrativ-disciplinare.

659. Mai reținem că Președintele Republicii, potrivit art. 107 alin. (4) din Constituție, poate desemna un alt membru al Guvernului, la propunerea Primului-ministru, pentru a exercita atribuțiile celui care și-a prezentat demisia, a fost revocat, este în imposibilitate etc., dar numai pentru o perioadă de „cel mult 45 de zile". Rezultă că un membru al Guvernului, care este în imposibilitatea de a-și exercita funcția (de exemplu, urmare a unei spitalizări sau misiuni în străinătate), își va pierde calitatea de membru al Guvernului numai după o perioada de 45 de zile, indiferent dacă în acest interval a fost numit, prin cumul, un ministru interimar sau nu. Nimic nu oprește, însă, ca să intervină măsura revocării, în condițiile art. 85 alin. (2), și înainte de expirarea celor 45 de zile.[1)]

660. Legea nr. 90/2001 vine cu unele precizări, mai ales de ordin procedural administrativ, reținând, de pildă, că demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris Primului-ministru și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

Cu privire la revocarea din funcție, se întărește soluția din art. 85 al Constituției, menționându-se că aceasta „se face de Președintele României, prin decret, la propunerea Primului-ministru", arătându-se, apoi, că această măsură intervine „în caz de remaniere guvernamentală" (art. 7). Textul nu a suferit modificări după revizuirea Constituției, dar, se înțelege, față de conținutul alin. (3) al art. 85 din Constituție, revizuită, că atunci când **remanierea guvernamentală** are semnificația unei restructurări a Guvernului și/sau, după caz, a schimbării «compoziției» politice, revocarea poate interveni numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea Primului-ministru.

661. Dacă încetarea calității de membru al Guvernului intervine ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a incompatibilității, a decesului și în alte situații prevăzute de lege, Președintele României, la propunerea Primului-ministru, cum se stipulează în art. 8 din Legea nr. 90/2001, „ia act de aceasta și declară vacantă funcția de membru al Guvernului".

Alta este poziția Președintelui României, în ipoteza în care un membru al Guvernului a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau, în ipoteza declarării averii sale, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă. În aceste situații, Președintele României emite, la propunerea Primului-ministru, un **decret de demitere** din funcție a respectivului membru al Guvernului.

§ 7. Organizarea internă, atribuțiile și funcționarea Guvernului

7.1. Statutul Primului-ministru

662. Majoritatea constituțiilor reglementează anumite atribuții pentru șeful Guvernului, atât pe linia organizării activității acestuia, cât și pe linia realizării sarcinilor Guvernului.

De pildă, în art. 21 din Constituția Franței se menționează că Primul-ministru „conduce activitatea Guvernului"[2)] și răspunde de apărarea națională. De asemenea, se precizează că

[1)] Sub aspect tehnic juridic, eliberarea din funcție a membrului Guvernului aflat în „imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile" se face tot printr-un decret prezidențial de revocare, la propunerea Primului-ministru, fiind, în fond, un caz particular al remanierii guvernamentale.

[2)] În unele constituții se prevede și dreptul Primului-ministru de a conduce aparatul Guvernului. Reținem, cu titlu de exemplu, art. 77 alin. (3) din Constituția Austriei, în care se menționează: „Conducerea Cancelariei

Primul-ministru asigură aplicarea legilor, iar sub rezerva art. 13 din Constituţie, „exercită puterea reglementară" şi numeşte în funcţii civile şi militare. Textul la care ne referim dă dreptul, totodată, Primului-ministru să împuternicească anumiţi miniştri cu unele din atribuţiile sale, pe de o parte, respectiv să suplinească pe Preşedintele Republicii, în anumite situaţii, pe de altă parte.

663. În spiritul acestor reglementări, devenite constante ale constituţionalismului contemporan, legiuitorul constituant român a reţinut: „Primul-ministru conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuţiile ce le revin" [art. 106 alin. (1)]. Observăm că operaţiile de conducere şi coordonare a membrilor Guvernului", spre a asigura unitatea politicii guvernamentale, nu se fac oricum, de către Primul-ministru, ci cu respectarea atribuţiilor specifice fiecărei funcţii, aşa cum au fost acestea stabilite cu prilejul învestiturii, regulă cu o semnificaţie deosebită în cazul guvernelor ce au la bază coaliţii de partide. Cum am remarcat şi în altă lucrare, fără această regulă exista riscul ca un Prim-ministru autoritar să se substituie, în fapt, unui ministru, impunând o anume linie politică şi nu linia politică a Programului acceptat de Parlament.[1)]

Distinct de aceste atribuţii, care ţin de latura „organizării interne" a Guvernului,[2)] Primul-ministru are anumite atribuţii ce ţin de realizarea **sarcinilor politice ale Guvernului**:[3)] a) prezintă Camerei Deputaţilor şi Senatului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, iar acestea urmează să fie dezbătute cu prioritate [art. 107 alin. (1) teza II]; b) propune Preşedintelui României revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului [art. 85 alin. (2)]; c) cere Preşedintelui României să participe la anumite şedinţe de Guvern, când apreciază că prezenţa Preşedintelui este necesară; d) contrasemnează, cu puţine excepţii, decretele prezidenţiale [art.100 alin. (2)]; e) semnează hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern [art. 108 alin. (4)].

La atribuţiile constituţionale ale Primului-ministru trebuie adăugate cele, de reprezentare a Guvernului (în relaţiile cu celelalte autorităţi ale Republicii, în relaţiile cu partidele politice, cu *sindicate*le, cu organizaţiile neguvernamentale, precum şi în relaţiile internaţionale), precum şi atribuţiile speciale de numiri şi eliberări din funcţie, prevăzute de Legea de organizare

---

Federale este realizată de Cancelarul Federal, anumite activităţi din cadrul Cancelariei pot fi încredinţate miniştrilor". Alte constituţii stabilesc dreptul Primului-ministru de a fixa „liniile directoare ale politicii" pentru care îşi asumă responsabilitatea (de exemplu art. 65 din Constituţia Germaniei). Constituantul german a reţinut, totodată, că în limita liniilor directoare stabilite de Cancelarul Federal, fiecare ministru federal dirijează departamentul său de o „factură autonomă şi sub responsabilitate proprie, divergenţele de opinii dintre aceştia fiind rezolvate de Guvernul Federal". Cancelarul Federal, în acelaşi timp, „dirijează afacerile Guvernului", pe baza unui Regulament interior adoptat de Guvernul Federal şi aprobat de Preşedintele Republicii federale. Un text similar se regăseşte şi în Constituţia Greciei [art. 82 alin. (2)], după care Primul-ministru „asigură unitatea Guvernului şi dirijează acţiunile sale", precum şi serviciile publice în general, spre a asigura aplicarea politicii guvernamentale în cadrele legii.

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 234, 180-181; *M. Preda*, Organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, consideraţii şi observaţii referitoare la Legea nr. 90/2001, în Revista de Economie şi Administraţie Locală nr. 6/2001.

[2)] Se impune a face distincţie între aspectele de ordin organizatoric, ce privesc Guvernul, ca atare, ce ţin de competenţa Primului-ministru, şi aspectele de ordin organizatoric, ce privesc «aparatul», care sunt de competenţa Ministrului pentru Coordonarea Secretariatului General al Guvernului.

[3)] Vezi, pentru amănunte, *I. Vida*, op. cit., p. 108-111.

a Guvernului (a conducătorilor organelor de specialitate din subordinea Guvernului, a secretarului general şi a secretarilor generali adjuncți ai Guvernului, a secretarilor de stat, a personalului din aparatul Primului-ministru etc.).

664. Primul-ministru, atât în baza Legii de organizare şi funcționare a **Consiliului Suprem de Apărare a Țării** [art. 5 alin. (2)], cât şi în baza Legii organice a Guvernului (art. 14) este vicepreşedintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării şi exercită toate atribuțiile ce derivă din această calitate.

În îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin, Primul-ministru emite **decizii**, în condițiile legii, care, trebuie admis că, sub aspectul naturii juridice, ne apar ca fiind acte administrative, cu toate consecințele în planul regimului juridic aplicabil ce decurg din această calificare, inclusiv acțiunile în contenciosul administrativ.

7.2. Structuri operative şi aparatul de lucru al Guvernului

665. Potrivit art. 8 din Legea nr. 37/1990, Guvernul îşi constituia un Birou executiv pentru rezolvarea operativă a problemelor curente şi pentru urmărirea aducerii la îndeplinire a măsurilor dispuse de Guvern. Acesta era compus din Primul-ministru, miniştrii de stat, ministrul finanțelor, ministrul justiției, ministrul de interne şi ministrul apărării naționale. Se arăta, totodată, că normele de organizare şi funcționare ale Biroului executiv se aprobă de Guvern.

Cât priveşte aceste dispoziții, s-a ridicat problema de a şti dacă ele au avut sau nu o bază constituțională. Apoi, chiar dacă admitem că ideea unui «birou executiv» era compatibilă cu ideea de «organizare a Guvernului», ce este de domeniul legii organice [art. 72 lit. c) din Constituție, în versiunea din 1991, devenit art. 73 alin. (3) lit. e), după revizuirea din 2003], ne-am exprimat în sensul că, atâta vreme cât legiuitorul constituant nu face referire expresă la un atare «birou», acesta nu poate apărea ca o autoritate publică de sine stătătoare, distinctă de Guvern, arătând că asupra naturii juridice a unui asemenea organism s-au purtat aprinse discuții, chiar şi atunci când existau referiri exprese în Constituție.[1)]

666. Față de noile realități juridice, Biroul executiv al Guvernului, în măsura în care existența sa, mai precis existența unor prevederi de acest gen în Legea organică, este constituțională, nu poate apărea decât ca o structură organizatorică internă fără capacitate juridică proprie, fiind mai degrabă o chestiune care ține de organizarea muncii în cadrul Guvernului, decât de modul de realizare a atribuțiilor acestuia. Cu alte cuvinte, **Biroul executiv** nu poate emite acte administrative, el efectuează cel mult operațiuni administrative. Față de teoria structurii administrative interne,[2)] trebuie să facem distincție între Biroul executiv şi alte structuri interne ale Guvernului, formate din membrii acestuia, cum ar fi comisii pe probleme, pe de o parte (în unele țări, cum s-a văzut, sunt Consilii ale miniştrilor pe probleme, dar cu fundament constituțional) şi aparatul Guvernului, pe de altă parte.

[1)] *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiința administrației, op. cit., 1983, p. 150-152 şi opiniile acolo citate.

[2)] A se vedea, pentru dezvoltări, *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiința administrației, 1983, p. 102-113.

667. Potrivit art. 10 din Legea nr. 37/1990, Guvernul avea un **Secretariat general**, condus de Secretarul general al Guvernului, cu rang de ministru, care participa la şedinţele Guvernului, precum şi la şedinţele Biroului executiv. Structura organizatorică, atribuţiile şi normele de funcţionare ale Secretariatului general se aprobau de către Guvern, iar nomenclatorul funcţiilor, ca şi salariul corespunzător fiecăruia erau prevăzute în anexa la Legea organică, făcând parte integrantă din aceasta[1]. În esenţă şi strict teoretic, Secretariatul general juca rolul de «placă turnantă» pentru procesul decizional, culegând, ordonând şi introducând informaţii înainte de adoptarea deciziei, iar după adoptarea deciziei, concretizată, ca regulă, într-o hotărâre de Guvern,[2] asigura comunicarea acesteia la cei implicaţi, urmărind aplicarea şi informând Guvernul despre acest proces. În fapt, Secretarul General era un important lider al partidului de guvernământ, care căuta să implice cât mai mult aparatul pe care-l conducea în aspecte de ordin politic, deci în realizarea programului politic de guvernare al partidului sau partidelor aflate la guvernare.

668. În ediţia anterioară, comentând, la prezent, ne-am exprimat părerea că, în legătură cu poziţia şi rolul Secretarului General al Guvernului, se impuneau „clarificări şi delimitări legislative în viitor". Reglementări s-au adoptat, dar, în final, funcţia la care ne referim tot nu s-a clarificat. Astfel, prin Legea privind Statutul funcţionarilor publici, Legea nr. 188/1999[3], funcţia de Secretar General al Guvernului intră în sfera funcţiilor publice de conducere din aparatul Guvernului, specifice funcţionarilor de carieră, ca prin O.U.G. nr. 292/2000, practic, această funcţie să dispară, de vreme ce Secretariatul General al Guvernului urmează să fie condus de „ministrul pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului, ajutat de unul sau mai mulţi secretari de stat".

În Anexa la Titlul III al Legii nr. 161/2003 (care modifică Legea nr. 188/1999, în versiunea din 1999), ca şi în anexa la versiunea din 2004 a Legii nr. 188/1999, apare, la pct. I – Funcţii publice generale, la pct. 1, funcţia de Secretar General al Guvernului.

669. Cert este că, prin O.U.G. nr. 10/2005[3] pentru modificarea O.G. nr. 32/1998 privind organizarea cabinetului demnitarului din administraţia publică centrală, întregul Secretariat general al Guvernului este inclus în sfera demnitarilor şi a administraţiei publice centrale: „În sensul prezentei ordonanţe, prin demnitar din administraţia publică centrală, denumit în continuare demnitar, se înţelege: primul-ministru, ministrul de stat, ministrul, ministrul delegat,

---

[1] Întâlnim un număr de 29 de funcţii, de la şef sector, expert, inspector de specialitate, consultant, translator, la arhivar, administrator, curier, bufetier, şofer, cameraman, fotograf etc. Este de menţionat că prin acte normative ulterioare această anexă a fost modificată, în sensul amplificării sferei funcţiilor introducându-se şi funcţia de director. În orice caz, H.G. nr. 520/1994 reglementa structura „aparatului de lucru al Guvernului", care «aparat», pe lângă Secretariatul general, mai cuprinde un departament şi un consiliu, problemă la care vom reveni.

[2] Teoria deciziei administrative reprezintă un capitol al cursurilor de ştiinţa administraţiei, fiind general admis că sfera deciziei administrative este mai mare decât sfera actelor administrative. Orice act administrativ este şi o decizie administrativă, în sensul ştiinţei administraţiei, dar reciproca nu este adevărată. În ceea ce ne priveşte, identificând ca elemente ale deciziei: analiza şi hotărârea, ne oprim la următoarea definiţie: Decizia administrativă este categoria deciziei sociale prin care se determină soluţiile juridice şi nejuridice ale organelor administraţiei publice pentru transpunerea în practică a valorilor politice exprimate în Constituţie şi lege (*A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., 1989, p. 29-31).

[3] Publicată în M. Of., nr. 173 din 28 februarie 2005.

șeful Cancelariei Primului-ministru, secretarul de stat din cadrul ministerelor și Secretariatului General al Guvernului, conducătorul organelor de specialitate ale administrației publice centrale, cu rang de secretar de stat, precum și prefectul ca reprezentant al Guvernului." (art. 1)[1]

De altfel, în art. 15 lit. b) din Legea nr. 90/2001 de organizare a Guvernului, se precizează că Primul-ministru „numește și eliberează din funcție secretarul general și secretarii generali adjuncți ai Guvernului, numai în cazul utilizării acestor funcții", dar aceeași lege, la art. 22, menționează, fără echivoc, că Guvernul are un Secretariat General, condus de secretarul general al Guvernului, care poate avea rang de ministru".

Este clar, înainte de orice comentarii, că filozofia funcționarului de carieră, promovată de Anexa I a Statutului funcționarilor publici, a fost substanțial «amendată», Secretarul General poate fi și om politic, și încă cu rang de ministru.

670 Cât privește organizarea internă propriu-zisă a Guvernului, Legea nr. 90/2001 abandonează soluția Biroului executiv, consacrând, în schimb, soluția unor structuri interministeriale: „În scopul rezolvării unor probleme operative, Primul-ministru poate constitui, prin decizie, consilii, comisii și comitete interministeriale" [art. 18 alin. (1)]. Se înțelege că acestea, cu atât mai mult decât fostul *Birou executiv*, nu pot avea natura juridică de autorități publice, ele sunt structuri organizatorice interne, de lucru, ale Guvernului[2].

Cât privește organizarea aparatului de lucru al Guvernului, Legea nr. 90/2001, în versiunea inițială, a venit, de asemenea, cu o inovație, stabilind structura trihotomică a acestuia: 1) aparatul de lucru al Primului-ministru; 2) Secretariatul General al Guvernului[3] și 3) departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului[4] (art. 20). **Aparatul de lucru al Primului-ministru**[5], la rândul său, cuprinde:

---

[1] Este o dovadă elocventă a lipsei de coordonare în legislație, coordonare care se pare că a scăpat și Consiliului Legislativ, de vreme ce, în textul citat, Secretariatul general al Guvernului, implicit, deci, secretarul general al Guvernului, este nominalizat în sfera demnitarilor, adică a persoanelor învestite în urma alegerilor prin jocul politic, acesta nu mai poate fi și funcționar de carieră, cum se precizează în mod expres în Statutul funcționarului public, așa cum a fost modificat și completat prin Legea nr. 161/2003, citată.

[2] O asemenea structură a fost creată sub conducerea Ministerului Afacerilor Externe, sub forma unei celule de criză, urmare a atacului terorist asupra unor obiective civile din S.U.A. din 11 septembrie 2001.

[3] Legea menționează expres că Secretariatul General asigură derularea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești [art. 22 alin. (2)]. De asemenea, se menționează că Secretariatul General asigură, prin aparatul propriu, continuitatea derulării operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, constituind „elementul de legătură și stabilitate al guvernării" [art. 22 alin. (5)].

[4] Înființarea, modul de organizare și funcționare, precum și atribuțiile departamentului se aprobă prin hotărâre a Guvernului, cum se precizează în art. 23 alin. final din Legea nr. 90/2001, dar anumite principii de organizare sunt prevăzute chiar de acest act normativ, și anume: departamentul este o structură fără personalitate juridică și fără unități în subordine; departamentul este subordonat direct Primului-ministru, fiind condus de un demnitar; departamentul are rolul de coordonare și sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuțiile Guvernului, conducătorul departamentului emite ordine cu caracter individual.

[5] Atribuțiile aparatului de lucru al Primului-ministru se stabilesc prin decizie a acestuia, iar personalului din acest aparat, cum se arată în art. 21 alin. final din Legea nr. 90/2001, nu i se aplică prevederile Legii privind Statutul funcționarilor publici, nefiind vorba, deci, de funcționarii de carieră, ci de funcționari politici, care vin și pleacă o data cu Primul-ministru.

a) corpul de consilieri ai Primului-ministru[1]; b) corpul de control al Primului-ministru; c) aparatul tehnic al corpului de consilieri; d) cabinetul Primului-ministru; e) cancelaria Primului-ministru; f) compartimentul cu probleme speciale; g) compartimentul documente secrete şi h) compartimentul care asigură protocolul Primului-ministru (art. 21 din Legea nr. 90/2001). Această concepţie a fost modificată prin Legea nr. 23/2004 de modificare a Legii nr. 90/2001, iar potrivit noii reglementări, aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din: cancelaria primului-ministru; secretariatul general al Guvernului; departamente şi alte asemenea structuri organizatorice cu atribuţii specifice, stabilite prin hotărâre de Guvern, formulă menţinută şi de Guvernul Tăriceanu.

671. În ceea ce priveşte **cancelaria primului-ministru**, aceasta a fost concepută ca o structură cu personalitate juridică, coordonată direct de primul-ministru şi condusă de şeful cancelariei, cu rang de ministru şi calitate de ordonator principal de credite (art. 21 din Legea nr. 23/2004).

Este de menţionat că, în Anexa nr. 1 – Lista Guvernului României, la Hotărârea Parlamentului nr. 24/2004[2] pentru acordarea încrederii Guvernului, apare, la poziţia 20, funcţia de ministru delegat pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului.

Legea nr. 90/2001 pare a renunţa la soluţia organelor centrale de specialitate ale administraţiei de stat, care funcţionau „pe lângă Guvern"[3], dar s-a oprit la soluţia organismelor cu caracter consultativ, respectiv interministeriale:

„(1) Pentru rezolvarea unor probleme din competenţa sa, Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ.[4]

(2) În scopul elaborării, integrării, corelării şi monitorizării de politici, Guvernul poate constitui consilii, comisii şi comitete interministeriale.

(3) Modul de organizare şi funcţionare a structurilor prevăzute la alin. (1) şi (2) şi a serviciilor acestora se stabileşte prin hotărâre a Guvernului, în limita bugetului aprobat" (art. 12).

672. Prin urmare, Legea nr. 90/2001 recunoaşte, pe de o parte, dreptul Primului-ministru de a constitui, prin decizie, consilii, comisii şi comitete interministeriale, în sensul că sunt implicaţi doi sau mai mulţi miniştri, ceea ce ţine, cum s-a arătat, de organizarea internă a Guvernului, dar, pe de altă parte, tot consilii, comisii şi comitete interministeriale se pot constitui prin hotărâre de Guvern, nu însă „pentru rezolvarea unor probleme operative", ci în scopul „eliberării, integrării, corelării şi monitorizării de politici", ceea ce, evident, presupune adoptarea şi de acte juridice cu efecte *erga omnes*.

---

[1] Activitatea corpului de consilieri şi a aparatului tehnic al acestuia era coordonată de unul dintre consilieri, desemnat prin decizie a Primului-ministru [art. 21 alin. (2) din Legea nr. 90/2001], textele fiind modificate prin Legea nr. 23/2004, instituindu-se cancelaria primului-ministru. Potrivit alin. (4) al art. 21, în redactarea dată de Legea nr. 23/2004, „conducerea compartimentelor din cadrul cancelariei primului-ministru se asigură, după caz, de personal cu funcţie de conducere sau de demnitari".

[2] Publicată în M. Of., nr. 1265 din 29 decembrie 2004.

[3] Vezi, pentru informaţii şi o critică de neconstituţionalitate, vol. II, p. 485, nota 120 din ediţia a II-a a tratatului.

[4] Cât priveşte natura juridică a acestor organisme, faţă de dispoziţiile exprese ale legii, trebuie să admitem că suntem în prezenţa unor structuri cu rol de aparat de lucru, acestea neavând competenţa de a adopta acte juridice cu efecte faţă de terţi şi, ca atare, nu pot figura ca pârâte în litigii de contencios administrativ.

Va trebui, așadar, să admitem că aceste din urmă „consilii, comisii sau comitete" au semnificația juridică a unor autorități ale administrației publice, cu toate consecințele ce decurg din această calificare, putând figura ca pârâte și în fața instanțelor de contencios administrativ. Cum aceste autorități nu sunt calificate organe centrale de specialitate ale administrației de stat, dar nu intră nici în sfera structurilor organizatorice interne ale Guvernului, respectiv în sfera aparatului de lucru al Guvernului, logic, apar ca autorități constituite „pe lângă Guvern", redevenind actuale obiecțiile de neconstituționalitate prilejuite de art. 12 din fosta lege organică (Legea nr. 37/1990).

În orice caz, Cancelaria primului-ministru nu poate intra în sfera organelor centrale de specialitate și nu poate figura ca pârâtă în fața instanței de contencios administrativ, chiar dacă este înființată prin Legea nr. 23/2004 cu personalitate juridică. Este vorba de o personalitate juridică civilă, limitată la aspectele strict necesare pentru asigurarea logisticii funcționării Guvernului și, respectiv, punerii în aplicare a hotărârilor acestuia, și nu de o personalitate juridică de drept public.

7.3. Atribuțiile Guvernului, potrivit legii sale organice

673. Legea nr. 90/2001 vine cu o enumerare și în ceea ce privește reglementarea competenței materiale a Guvernului, consacrând, mai întâi, «funcțiile» Guvernului pentru realizarea Programului de guvernare, după cum urmează: a) **funcția de strategie**[1]; b) **funcția de reglementare**[2]; c) **funcția de administrare a proprietății statului**[3]; d) **funcția de reprezentare**[4] și e) **funcția de autoritate de stat**[5] [art. 1 alin. (5) lit. e)].

Din interpretarea logică a art. 1 din lege, raportată la interpretarea sistematică a legii, în ansamblu, se deduce, fără dubii, că noțiunea de «funcție» este folosită pentru a desemna zone mari de activități din competența Guvernului, conturându-se competența materială generală a acestuia[6]. Se știe, însă, de la H. Fayol, că «a administra» presupune: a prevedea, a organiza, a coordona, a comanda și a controla, Guvernul fiind, prin definiție, autoritatea puterii executive, care trebuie să aibă atribuții în toate sferele administrației, adică în toate domeniile și ramurile de activitate.

---

[1] Prin această activitate, potrivit calificărilor exprese din Legea nr. 90/2001, se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare.

[2] Prin această funcție se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice.

[3] Această funcție asigură atât administrarea proprietății publice și private a statului, cât și „gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil", fiind vorba, firește, de serviciile publice de natură administrativă.

[4] Prin această funcție „se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern".

[5] Prin această funcție, cum se menționează în art. 1 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 90/2001, „se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale".

[6] După cum s-a mai arătat în prezenta lucrare, terminologia în Dreptul public are un grad mai mare de elasticitate, nu de puține ori aceleași cuvinte sunt folosite în sensuri diferite, chiar în același act normativ. Distinct de acest aspect, față de dispozițiile Legii nr. 90/2001, care, fără îndoială, reflectă o filozofie și, revenind la o discuție anterioară, admitem că în cazul Guvernului între sarcini, care definesc rolul și atribuțiile, care definesc competența, ar urma să punem funcțiile: sarcini (rol), funcții, atribuții (competență).

În orice caz, Legea nr. 90/2001 precizează (art. 11) principalele atribuţii ale Guvernului „în realizarea funcţiilor sale":

a) exercită conducerea generală a administraţiei publice;

b) iniţiază proiecte de lege şi le supune spre adoptare Parlamentului;

c) emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanţe în temeiul unei legi speciale de abilitare şi ordonanţe de urgenţă potrivit Constituţiei;

d) asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte dispoziţii normative date în aplicarea acestora;

e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului;

f) aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate;

g) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;

h) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege;

i) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestreaza forţele armate;

j) asigură realizarea politicii externe a ţării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaţionale;

k) negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român; negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental;

l) conduce şi controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

m) asigură administrarea proprietatii publice şi private a statului;

n) acordă şi retrage cetăţenia română, în condiţiile legii; aprobă renunţarea la cetăţenia română, în aceleaşi condiţii;

o) înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

p) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale;

r) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcţiile Guvernului.

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

7.4. Funcționarea Guvernului

674. Majoritatea constituțiilor democratice contemporane nu prevăd decât câteva principii în legătură cu desfășurarea activității Guvernului și acestea aproape exclusiv legate de sarcinile Primului-ministru, detaliile fiind lăsate pe seama legilor organice. Fac excepție de la această regulă constituțiile țărilor nordice: Norvegia,[1] Suedia,[2] Finlanda.[3]

---

[1] Potrivit art. 13 alin. (2) din Constituția Norvegiei, asupra diverselor probleme se decide prin vot, iar în caz de egalitate de voturi, Primul-ministru (în absența lui, membrul cel mai înalt în grad în Guvern) va dispune de 2 voturi, urmând a se raporta Regelui asupra problemelor decise în acest fel. Articolul 27 din Constituție stabilește obligația participării membrilor Guvernului la ședințele acestuia, în afara cazurilor de absențe motivate, iar deciziile nu se pot adopta dacă nu sunt prezenți mai mult de 1/2 din membrii acestuia. Un lucru foarte interesant apare în acest text, anume interzicerea participării la ședințele ce au ca obiect biserica oficială a membrului Guvernului care nu a acceptat religia oficiala a statului. Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, toți locuitorii Regatului „au dreptul de a-și exercita în mod liber religia", dar în alin. (2) se precizează: „Religia Evanghelică Luterană rămâne religia oficială a statului. Locuitorii care o profesează sunt obligați să-și crească copiii în același spirit". Se mai stabilește regula după care problemele privind numirile în posturi oficiale și alte chestiuni importante vor fi prezentate în Guvern de către șeful departamentului de care țin aceste probleme (art. 28). Potrivit art. 29, dacă un membru al Guvernului este împiedicat, pe temeiuri legale, la ședințele Guvernului de a prezenta problemele ce țin de departamentul său, acestea pot fi prezentate de un alt membru al Guvernului, învestit temporar de către Rege cu o asemenea atribuție. Dacă prin absența motivată a unor membri nu se poate întruni cvorumul de 1/2, Constituția admite ca Regele să numească, temporar, un număr de persoane pentru a asista la dezbaterile din Guvern (art. 29). Este, aici, de asemenea, o regulă inedită care ține de caracterul arhaic al Constituției Norvegiei (adoptată în 1814). Potrivit art. 30, toate dezbaterile diplomatice care au caracter secret vor fi trecute într-un registru special, la fel și cele militare. Fiecare membru al Guvernului are obligația să-și exprime sincer părerea, iar Regele are obligația de a-l asculta, dar la luarea unei decizii Regele va proceda „potrivit cu propria sa judecată". Dacă un membru al Guvernului este de părere că decizia Regelui vine în contradicție cu forma de guvernământ sau cu legile Regatului sau este în mod evident dăunătoare Regatului, este de datoria lui să se opună acesteia, iar opinia sa trebuie înregistrată ca atare în Registru.

[2] Articolul 1 din Cap. VII din Constituția Suediei precizează că pentru pregatirea lucrărilor există Cancelaria Guvernului, cuprinzând miniștrii responsabili cu diverse activități, iar în cadrul ministerelor, Primul-ministru va desemna pe șefii de departamente. În ceea ce privește funcționarea propriu-zisă, art. 3 din Constituție arată că Guvernul rezolvă problemele de competența sa cu ocazia reuniunilor guvernamentale, dar în limitele prevăzute de lege. În situații speciale, problemele guvernamentale pot fi rezolvate, sub supravegherea Primului-ministru, de către conducătorii ministerului în cauză. Articolul 4 din Constituția Suediei, la rândul său, stabilește cvorumul legal al ședințelor de Guvern, anume cel puțin cinci miniștri. La reuniunile Guvernului fiecare conducător de minister face rapoarte, iar lucrările se consemnează într-un proces-verbal, inclusiv opiniile divergente. Actele Guvernului sunt semnate, în numele Guvernului, de Primul-ministru sau de alt ministru, dar prin hotărâre de Guvern se pot autoriza și anumiți funcționari pentru a semna copii. Primul-ministru poate să-și stabilească un supleant, iar dacă nu o face, supleant de drept va fi persoana cu vechimea cea mai mare în funcția de ministru, iar la vechime egală departajarea se face după vârstă.

[3] Astfel, în art. 40 din Constituția Finlandei se menționează că problemele de care răspunde Consiliul de Miniștri sunt discutate în ședințele de plen, cu excepția cazurilor în care decizia într-o anumită problemă a fost încredințată prin decret unui ministru. La fel ca și în Constituția Suediei, se cere prezența a minim cinci membri ai Guvernului la ședințele acestuia, spre a fi valabile „cele statuate de Consiliul de Miniștri". Apare și în această Constituție regula după care problemele analizate de către Guvern „trebuie să fi fost elaborate de către ministrul competent". Fiecare ministru are, de altfel, obligația constituțională de a controla administrația din competența sa și de a lua măsuri pentru aplicarea legilor, decretelor și hotărârilor Consiliului de Miniștri. Potrivit art. 46 alin. final, Cancelarul justiției are dreptul să asiste la ședințele Consiliului de Miniștri (ale tribunalelor, ale serviciilor administrative) și să cunoască conținutul procesului-verbal întocmit la ședințele Consiliului (evident, și ale ministerelor, tribunalelor și ale celorlalte autorități).

Potrivit art. 6 din Legea nr. 37/1990, Guvernul României trebuia să se întrunească de două ori pe lună sau ori de câte ori era nevoie, la convocarea Primului-ministru sau a unui ministru desemnat de acesta. La şedinţele Guvernului puteau participa, ca invitaţi, şefi de departamente, secretari de stat ce nu erau membri ai Guvernului şi orice alte persoane a căror prezenţă se aprecia a fi necesară, potrivit deciziei Primului-ministru.

Dezbaterile din şedinţele de Guvern şi modul de adoptare a hotărârilor, ca şi a oricăror alte măsuri, se consemnau în stenograma şedinţei, certificată de către Secretarul general al Guvernului, fiind necesar un cvorum de şedinţă de jumătate plus unu din membri, iar hotărârile şi „regulamentele"[1] se adoptau prin votul deschis al majorităţii simple a celor prezenţi, dar nu mai puţin de o treime din numărul total al membrilor. Membrii Guvernului puteau propune proiecte de hotărâri privind departamentul (ramura) de care răspundeau.[2]

Legea nr. 90/2001 menţine spiritul dispoziţiilor de natură tehnico-administrativă referitoare la invitaţi[3] şi la evidenţă[4], dar vine cu modificări în ceea ce priveşte normele cu implicaţii politice. Astfel, şedinţele Guvernului se convoacă şi sunt conduse (numai) de Primul-ministru, iar guvernul se întruneşte săptămânal sau ori de câte ori este nevoie (Cabinetul Năstase s-a întrunit, de regulă, de două ori pe săptămână în primele luni de la învestitură), cu precizarea că, în cadrul şedinţelor, nu se dezbat orice probleme, ci numai „probleme ale politicii interne şi externe a ţării, precum şi aspecte privind conducerea generală a administraţiei publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare".[5]

Spre deosebire de Legea nr. 37/1990, Legea nr. 90/2001 nu precizează un cvorum obligatoriu de şedinţă, dar se precizează că hotărârile şi ordonanţele se adoptă în prezenţa majorităţii membrilor săi[6], ceea ce înseamnă că nu are relevanţă câţi membri ai Guvernului participă la şedinţă în perioada discuţiilor, relevanţă are numărul acestora atunci când se trece la vot

---

[1] În redactarea iniţială, textul cuprindea referiri şi la regulamente, o categorie distinctă de acte care se elaborau numai „potrivit deciziei Primului-ministru", categorie (implicit dispoziţii) abrogate prin Constituţie, care vorbeşte despre hotărâri şi ordonanţe. De asemenea, în ediţia anterioară s-a interpretat că prin Constituţie a fost abrogată şi sintagma „cu acordul Primului-ministru" din art. 6 alin. (1) al Legii nr. 37/1990. Faţă de litera şi spiritul Constituţiei, Primul-ministru nu are vot dublu (cum prevăd unele constituţii, în caz de balotaj) şi cu atât mai puţin un drept de veto. El are un vot în cadrul Guvernului, cu particularitatea că este şi cel care conduce lucrările, firesc, dacă la şedinţă nu participă Preşedintele Republicii, care, cum s-a arătat, nu are drept de vot, el putând influenţa decizia Guvernului exclusiv prin forţa argumentelor sau prin raporturile sale personale, bazate, de ce nu, pe identitate de afinităţi politice.

[2] Faţă de dispoziţiile Constituţiei, în ediţia anterioară am arătat că membrii Guvernului puteau propune şi proiecte de ordonanţe „privind ramura sau domeniul de activitate de care răspund", soluţie care este prevăzută expres de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 90/2001. Mai mult, noua reglementare dă dreptul membrilor Guvernului de a propune acestuia şi proiecte de legi.

[3] „La şedinţele Guvernului pot participa, în calitate de invitaţi, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorităţi administrative autonome, precum şi orice persoane a căror prezenţă se apreciază a fi utilă, la solicitarea primului-ministru" [art. 25 alin. (3) din Legea nr. 90/2001].

[4] Se reţine, în art. 25 alin. (4), că dezbaterile în şedinţa de Guvern, modul de adoptare a actelor, precum şi a oricăror alte măsuri, se înregistrează pe bandă magnetică şi se consemnează în stenograma şedinţei, certificată de Secretarul general al Guvernului.

[5] Articolul 25 alin. (1) din Legea nr. 90/2001.

[6] Articolul 27 alin. (1) teza I din Legea nr. 90/2001.

pentru adoptarea unei hotărâri sau a unei ordonanțe, sens în care legea stabilește regula consensului: „Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru".[1)]

§ 8. Actele Guvernului

8.1. Delimitarea sferei și drept comparat

675. Autorii de drept public, când vorbesc despre actele instituțiilor politice, se opresc la două categorii: a) actele exclusiv politice (moțiuni, declarații etc.) și b) actele juridice, iar constituțiile conțin reglementări, de regulă, cu privire la actele juridice.

În ceea ce privește modul de reglementare a acestei materii, constatăm o relativă diversitate, dacă ne raportăm numai la constituțiile țărilor Uniunii Europene, funcție de tradiții, de filozofia care stă la baza raporturilor dintre legislativ și executiv etc. Cu toate acestea, se poate spune că toate constituțiile reflectă preocuparea deosebită a legiuitorilor constituanți naționali de a reglementa regimul actelor normative pe care le poate emite Guvernul, inclusiv în materia rezervată legii, problema delegării legislative.

676. Astfel, în Constituția Germaniei (art. 80) se reține că Guvernul federal, un ministru federal sau guvernele de land pot fi autorizați, prin lege, de a adopta decrete reglementare. Legea de autorizare trebuie să precizeze conținutul, scopul și întinderea autorizării date, iar decretul reglementar trebuie să precizeze fundamentul său juridic, legea putând îngădui și subdelegarea. Sub rezerva că legea nu dispune altfel, decretele reglementare din anumite domenii trebuie aprobate de către *Bundesrat,* (regulile generale și tarifele utilizării instalațiilor de căi ferate federale, poște și telecomunicații; construirea și exploatarea căilor ferate etc.). Distinct de acest aspect, potrivit art. 84 alin. (2), Guvernul federal poate, cu aprobarea Bundesratului, să edicteze reguli administrative generale. Observăm, deci, că și competența Guvernului de a edicta acte administrative cu caracter normativ este supusă aprobării Camerei Parlamentului, ce asigură „participarea landurilor la legiferarea și administrarea Federației", cum se arată în art. 50 din Constituție.

677. Constituția Franței conține mai multe dispoziții cu privire la materia actelor ce emană de la Consiliul de Miniștri și de la Primul-ministru. Amintim, mai întâi, art. 13 alin. (1) (din titlul consacrat Președintelui Republicii), unde se menționează că Președintele Republicii semnează ordonanțele și decretele deliberate în Consiliul de Miniștri (se conturează două categorii de acte), apoi art. 22 (din titlul consacrat Guvernului), care vorbește generic despre „actele Primului-ministru", precizând regula contrasemnării acestora de către „miniștrii însărcinați cu

---

[1)] Este vorba de prevederile art. 27 alin. (1) teza II din Legea nr. 90/2001, prevederi care ridică unele semne de neconstituționalitate. Suntem de părere că actuala formulă, cu decizia finală a Primului-ministru, este mai susceptibilă de o critică, sub aspectul neconstituționalității, decât formula dreptului de veto al Primului-ministru din vechea reglementare. Constituția spune clar, în art. 108: „Guvernul (și nu Primul-ministru) adoptă hotărâri și ordonanțe". Pentru salvgardarea textului, dar în consonanță cu spiritul art. 108 din Constituție, ar trebui să interpretăm că, atunci când nu se realizează consensul, fiind „balotaj", este hotărâtoare poziția Primului-ministru.

executarea", iar în articolul anterior se menţionează că Primul-ministru „exercită puterea reglementară".[1)]

678. Constituţia Spaniei, în linii generale, vine pe direcţia constituţionalismului european, marcată de Constituţiile Germaniei şi Franţei, ne referim la instituţia delegării legislative,[2)] dar vine şi cu un element nou faţă de acestea, anume emiterea de către Guvern a decretelor legislative în caz de necesitate (pentru situaţii extraordinare şi urgenţă),[3)] instituţie prezentă, însă, şi în Constituţia Italiei.[4)]

679. Constituţia Portugaliei, de asemenea, conţine mai multe articole din care reiese regimul actelor Guvernului, precum şi al delegării legislative: art. 164 lit. e) stabileşte competenţa

---

[1)] Dispoziţiile art. 21 alin. (1) trebuie coroborate cu dispoziţiile art. 34, 37 şi 38, pentru a ne putea contura o imagine exacta asupra regimului constituţional francez al delegării legislative. Astfel, în art. 34 sunt menţionate materiile ce ţin de domeniul legii (de exemplu, drepturile civice şi garanţiile fundamentale acordate cetăţenilor pentru exerciţiul libertatilor publice; cetăţenia; statutul şi capacitatea persoanei; regimul matrimonial; succesiunile şi liberalităţile; infracţiunile şi procedura penală; amnistia; statutul magistraţilor; regimul electoral; regimul emisiunii monetare; organizarea generală a apărării naţionale; naţionalizarea întreprinderilor şi transferul proprietăţii întreprinderilor din sectorul public sau privat; învăţământul; dreptul la muncă; dreptul sindical şi al securităţii sociale etc.), iar în art. 37 se arată că restul materiilor (altele decât cele de domeniul legii) au caracter reglementar. Se arată, totodată, că textele de factură legislativă ce intervin în materiile cu caracter reglementar nu pot fi modificate decât prin decret adoptat după avizul Consiliului de Stat. Distinct de aceste acte cu caracter reglementar, Constituţia Franţei reglementează şi posibilitatea adoptării de către Guvern a unor acte cu caracter normativ în domeniile rezervate legii, adică delegarea legislativă, conturând numai o situaţie obişnuită, am zice delegarea legislativă normală. Concret, în art. 38 se menţionează că Guvernul poate, pentru îndeplinirea Programului său, să ceară Parlamentului autorizarea de a lua, prin hotărâri, într-un termen limitat, măsuri care, în mod normal, sunt de domeniul legii. Se precizează, totodată, că aceste măsuri se iau după avizul Consiliului de Stat şi intră în vigoare după publicare, dar devin caduce dacă proiectul legii de ratificare nu este depus la Parlament înaintea datei fixate de legea de abilitare. După expirarea acestui termen, hotărârile respective nu pot fi modificate decât prin lege.

[2)] Intră în discuţie art. 84, care stabileşte limitele generale ale delegării legislative, art. 85, care arată actele Guvernului privind delegarea legislativă (care se numesc decrete legislative) şi art. 86, care se referă la decretele legislative emise în situaţii excepţionale.

[3)] Sunt stipulate următoarele reguli: a) decretele-lege nu pot afecta organizarea instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, regimul comunităţilor autonome şi nici dreptul electoral în general; b) decretele-lege trebuie supuse imediat Congresului Deputaţilor, care procedează la dezbaterea şi votarea lor, iar dacă nu este în sesiune, este convocat special, în termen de 30 de zile de la promulgarea lor, pronunţând în alte 30 de zile (maximum) validarea sau, după caz, abrogarea acestora. Constituţia Spaniei precizează şi posibilitatea dezbaterii decretelor-lege de către Congresul Deputaţilor, după procedura de urgenţă, prevăzută pentru proiectele de lege.

[4)] Potrivit art. 76 din Constituţia Italiei (adoptată în 1947), exerciţiul funcţiei legislative poate fi delegat Guvernului, urmând să fie definite principiile şi directivele acestei delegări, ea neputându-se stabili decât pentru o durată limitată şi pentru obiective bine definite. De la această regulă (situaţia obişnuită), care presupune o aprobare expresă a adunărilor parlamentare, în art. 77 sunt stabilite derogările (delegarea legislativă excepţională). Măsurile legislative provizorii, adoptate de Guvern în cazuri excepţionale, de necesitate şi de urgenţă, trebuie prezentate Camerelor, iar dacă acestea nu sunt în sesiune, ele se convoacă special într-un interval de 5 zile. În general, decretele-lege emise de Guvern sunt abrogate ab initio, dacă nu sunt convertite în legi în 60 de zile de la publicare, iar Parlamentul poate regla printr-o lege raporturile juridice create prin decretele ce nu au fost convertite în legi (art. 77 alin. final).

Adunării Republicii de a „conferi Guvernului autorizații legislative", art. 21 precizează competenta legislativă a Guvernului[1] etc.

Exemplele pot continua și din alte Constituții, situație care nu a putut rămâne fără consecințe în ceea ce privește modul de reglementare a materiei actelor Guvernului în Constituția României, care, deși conține mai multe articole, spre deosebire de oricare Constituție anterioară, a înțeles să precizeze un sediu general. Este vorba de art. 108, intitulat „Actele Guvernului", unde sunt definite, în sinteză, cele două categorii de acte juridice: hotărârea și ordonanța, la care trebuie adăugat art. 115, consacrat regimului delegării legislative, adică regimului ordonanței. Despre actele exclusiv politice găsim referiri în mai multe articole, cum este, de pildă, art. 114 alin. (1), unde se face referire la program și la declarația de politică generală.

În concluzie, **Guvernul României**, potrivit Constituției, poate adopta: a) **hotărâri**, care pot fi individuale sau normative; b) **ordonanțe**, care nu pot fi decât normative[2] și c) diferite **acte exclusiv politice** (programe, moțiuni, declarații etc.).

---

[1] Sunt avute în vedere două situații: a) emiterea de decrete-legi în materiile ce nu sunt rezervate Adunării Republicii și b) emiterea de decrete-legi în materiile rezervate relativ Adunării Republicii, pe baza autorizării acesteia.

[2] În practică s-au emis și ordonanțe de urgență cu caracter individual, de pildă, pentru rezolvarea situației proprietății unui imobil anume sau a mai multor imobile, riguros determinate, respectiv rezolvarea anumitor creanțe (de exemplu, O.U.G. nr. 72/1997 privind regularizarea datoriilor fostei Companii Române de Petrol, publicată în M. Of., nr. 306/1997).

Tocmai existența acestor ordonanțe de urgență cu caracter individual, care nu puteau fi atacate în contenciosul administrativ și nici nu puteau face obiectul unei excepții de neconstituționalitate, așa cum s-a arătat în comentariul Legii de revizuire a Constituției, au condus la necesitatea acordării dreptului instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile celor care se consideră vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale, fiind vorba de alin. (6) teza finală a art. 126 din actuala versiune a Constituției (a se vedea, pentru justificarea acestor modificări, *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru,* Revizuirea Constituției României, explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 105.

În spiritul acestui text constituțional, prin Legea nr. 554/2004, noua Lege a contenciosului administrativ, s-a introdus posibilitatea ca acțiunea în fața instanței de contencios administrativ să fie introdusă o dată cu excepția de neconstituționalitate (fiind vorba de art. 9), în următoarea redactare:

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.

(3) Instanța de contencios administrativ, după pronunțarea Curții Constituționale, repune cauza pe rol și va da termen, cu citarea părților, numai dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională. În caz contrar, respinge acțiunea ca inadmisibilă pe fond.

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, sesizarea instanței de contencios administrativ se va face în condițiile art.7 alin.(5) și ale art.11 alin.(1) și (2), cu precizarea că termenele încep să curgă de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I." (A se vedea, pentru explicații, *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ, geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004, p. 319-320).

8.2. Regimul constituţional al hotărârilor Guvernului

680. Articolul 108 din Constituţie, după ce reţine că Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe, precizează: „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor", iar „Ordonanţele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele şi în condiţiile prevăzute de aceasta". Hotărârile sunt actele Guvernului, care dezvoltă o reglementare stabilită prin lege, asigurând punerea în executare a legii, pe când ordonanţele înlocuiesc legile. Dacă ar fi să reluăm o distincţie din doctrina interbelică, cum ne-am exprimat şi în altă lucrare,[1] am putea spune că hotărârea este actul administrativ al Guvernului, pe când ordonanţa este actul de guvernământ.[2]

În alţi termeni, prin hotărâre se realizează «competenţa originară» a Guvernului, tipică pentru rolul său de autoritate executivă, adică de autoritate chemată să execute legile adoptate de Parlament, putând fi atacată în faţa instanţei de contencios administrativ, potrivit art. 21 coroborat cu art. 52 din Constituţie.

681. Din cele de mai sus nu trebuie să se înţeleagă că fără o hotărâre de Guvern legea nu ar fi aplicabilă, legea este direct aplicabilă. Cum s-ar putea, logic, vorbi de o asemenea îndatorire fundamentală dacă legea nu ar fi direct aplicabilă la „omul de pe stradă". Nu mai puţin, de principiu, trebuie admis că simpla existenţă a legii nu înseamnă, de fiecare dată, şi existenţa «instrumentelor juridice» ce asigură corecta ei aplicare. De foarte multe ori, chiar legea trimite la norme subsecvente, la ceea ce, generic, am putea denumi „instrucţiuni de aplicare", iar sarcina elaborării acestora revine, în primul rând, Guvernului, care adoptă o hotărâre în acest sens. De ce Guvernului şi nu celuilalt şef al executivului - Preşedintele Republicii? Răspunsul ni-l dă tot Constituţia, care consacră un executiv bicefal, dar centrul de greutate în ceea ce priveşte administraţia cade pe Guvern. De altfel, în art. 102 din Constituţie se prevede în mod expres **rolul Guvernului** de a exercita „conducerea generală a administraţiei publice", rol imposibil de îndeplinit fără dreptul Guvernului de a edicta norme obligatorii, evident inferioare, ca forţă juridică, legii.

682. Faţă de fundamentul constituţional evocat mai sus, se poate reţine cu valoare de principiu că nu este de conceput emiterea de hotărâri de Guvern care să nu se întemeieze pe lege, dar pentru aceasta nu este necesar ca legea să conţină o normă de trimitere. Hotărârea de Guvern, potrivit regimului ei constituţional, intervine atunci când, în mod natural, executarea unor prevederi din lege „reclamă stabilirea de măsuri sau a unor reguli subsecvente, care să asigure corecta lor aplicare, înlăturarea unor greutăţi sau organizarea corespunzătoare a unor activităţi"[3]. Hotărârea, aşadar, nu poate fi decât *secundum legem* şi *praeter legem*, fiind de neconceput hotărâri de Guvern emise direct în aplicarea Constituţiei.

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida,* op. cit., 1992, p. 237; a se vedea, asupra discuţiilor generale care vizează şi actele Guvernului, *V.I. Prisăcaru,* Actele şi faptele de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, 2001 precum şi *Rozalia Ana Lazăr,* Legalitatea actului administrativ, Ed. All Beck, 2004.

[2] Distincţia urmărea să evoce actele exceptate de la controlul instanţelor de contencios administrativ, mergându-se până acolo încât Legea din 1912 şi apoi Legea contenciosului administrativ din 1925 au dat şi o definiţie a actelor de guvernământ, cum se va arăta în următorul volum al tratatului (vezi, pentru doctrina interbelică, *P. Negulescu,* op. cit., p. 305).

[3] *M. Constantinescu, I. Deleanu, I. Muraru, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida,* op. cit., p. 238. Vezi, de asemenea, pentru situaţia în care sunt încălcate aceste condiţii, cazul concret al unei hotărâri de Guvern ilegale în studiul nostru, *A. Iorgovan,* Ilegalitatea Hotărârii Guvernului nr. 11/1997, în R.D.P., nr. 1/1998, p. 12-25.

683. Mai este de reținut că, atât hotărârile, cât și ordonanțele, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituție se semnează de Primul-ministru și se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage **inexistența** hotărârii sau ordonanței, admițându-se ca numai hotărârile care au caracter militar să nu fie publicate, acestea urmând să fie comunicate „numai instituțiilor interesate".[1] De aici rezultă că semnătura Primului-ministru și contrasemnăturile miniștrilor „care au obligația punerii lor în executare", precum și publicarea acestora sunt condiții de validitate a actului, cu precizarea, însă, că lipsa unei semnături atrage doar **nulitatea**, putând fi, în funcție de împrejurări, și acoperită (teoria salvgardării actului), pe când nepublicarea atrage inexistența actului, cu toate consecințele, teoretice și practice, ce decurg de aici.

684. Față de textul Constituției, se pune problema de a ști: Ce înseamnă „miniștrii care au obligația punerii în executare"? Pentru a răspunde corect la această întrebare, trebuie să facem o interpretare sistematică a Constituției, legând noțiunea de „ministru" de noțiunea de „Guvern", cu toate implicațiile care decurg de aici. Este clar că legiuitorul constituant a avut în vedere exclusiv pe membrii Guvernului și nu pe alți demnitari, fie ei și secretari de stat, care conduc departamente subordonate Guvernului, nu mai vorbim de conducători ai unor instituții administrative centrale autonome. Practica semnării hotărârilor, de către secretarii de stat, pe care a creat-o Cabinetul Văcăroiu este neconstituțională, numai dacă lipsesc complet semnături ale miniștrilor, dacă semnăturile secretarilor de stat sau ale altor conducători de organe administrative de specialitate însoțesc pe cele ale unor miniștri, atunci trebuie să admitem că suntem în spiritul art. 108 din Constituție.

8.3. Regimul constituțional al ordonanțelor

685. Pentru a stabili acest regim, va trebui să coroborăm dispozițiile art. 108 alin. (3) din Constituție, cu dispozițiile art. 115, consacrat delegării legislative.

Ordonanța, ca act juridic al Guvernului, este expresia unei **competențe legislative** delegate, ea depășește sfera strictă «a conducerii generale a administrației publice», aparând ca o modalitate de participare a Guvernului la realizarea **puterii legislative**, participare reclamată de însăși rațiunea sa politică de a fi, anume „realizarea politicii interne și externe a țării", prevăzută de art. 102 alin. (1) din Constituție. Cum, însă, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării [art. 61 alin. (1)], se înțelege că participarea Guvernului la «opera» de legiferare, ca principiu, trebuie autorizată de Parlament, pe de o parte, și nu poate fi decât o participare limitată, pe de altă parte. Într-adevăr, regula în materia emiterii ordonanțelor de către Guvern o reprezintă abilitarea acestuia de Parlament, „numai în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora"[2]. Ordonanțele de urgență vor intra în vigoare numai după depunerea lor, spre dezbatere în procedura de urgență, la Camera competentă a fi sesizată și după publicarea lor în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă, obligatoriu, în termen de 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de 30 de zile de la depunere,

[1] Aceste prevederi constituționale sunt preluate în Legea nr. 90/2001 (art. 27), cu precizarea că publicarea se face în Monitorul Oficial, Partea I.

[2] Alineatul (4) al art. 115 din Constituția revizuită.

Camera sesizată nu se pronunţă asupra ordonanţei, aceasta este considerată adoptată şi se trimite celeilalte Camere, care va decide, de asemenea, în procedură de urgenţă. Ordonanţa de urgenţă cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea membrilor fiecărei Camere [art. 76 alin. (1) din Constituţie]. Ordonanţele de urgenţă nu pot fi adoptate în domeniul **legilor constituţionale**, nu pot afecta regimul instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle prevăzute de Constituţie, drepturile electorale şi nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Ordonanţele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege, în care vor fi cuprinse şi ordonanţele ale căror efecte au încetat. Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanţei.[1)]

686. Prin urmare, vom vorbi despre un regim constituţional al ordonanţelor care evocă regula abilitării, regimul normal, şi despre un regim constituţional de excepţie, **regimul ordonanţelor de urgenţă.**

În ceea ce priveşte regimul ordonanţelor emise în baza unei legi de abilitare este de reţinut, mai întâi, că legiuitorul constituant a lăsat la latitudinea Parlamentului emiterea acestei legi, fără să facă circumstanţieri legate de desfăşurarea activităţii parlamentare: „Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii ce nu fac obiectul legilor organice" [art. 115 alin. (1) din Constituţie]. În practica primului Parlament ales pe baza Constituţiei se poate spune că s-a stabilit regula abilitării Guvernului numai pe perioada vacanţei parlamentare, mai de fiecare dată legea de abilitare fiind atacată la Curtea Constituţională pe motive de neconstituţionalitate[2)], practică ce s-a menţinut şi în legislatura 1996 – 2000, fiind continuată şi de legislatura 2000-2004[3)].

[1)] Alineatele (5), (6), (7) şi (8) ale art. 115 din Constituţia revizuită (*M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena SiminaTănăsescu,* op. cit., p. 220-229 şi *Dana Apostol Tofan*, op. cit., p. 184-187).

[2)] Astfel, Legea nr. 81/1992 de abilitare a Guvernului de a emite ordonanţe, a fost atacată de două grupuri de parlamentari (53 de deputaţi, respectiv 56 de senatori), fiind incriminate, în principal, textele din lege prin care se autoriza Guvernul să stabilească, prin ordonanţe, impozite şi taxe, respectiv textul care dădea dreptul Guvernului de a lua „măsuri de asigurare a condiţiilor tehnico-materiale şi organizatorice pentru funcţionarea Fondului Proprietăţii Private"; Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 5/1992, a decis că dispoziţiile cuprinse în Legea de abilitare sunt constituţionale (a se vedea Culegerea de decizii şi hotărâri, 1992-1993, Regia autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 35). Legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanţe pe perioada vacanţei parlamentare de iarnă, 1993-1994, a fost atacată, la 30 decembrie 1993, de un număr de 59 deputaţi (Dosar 103A/1993), fiind apreciată ca fiind neconstituţională chiar procedura în care s-a adoptat legea. Curtea Constituţionala, prin Decizia nr.4/1994 (M. Of. nr. 7/ 1994) a constatat ca Legea de abilitare a fost adoptată cu respectarea prevederilor art. 64 şi ale art. 74 alin. (2) din Constituţie. De asemenea, Legea de abilitare pentru perioada vacanţei de iarnă din 1994 a fost atacată de două grupuri de parlamentari (unul de 60 şi altul de 50 de deputaţi), la data de 30 iunie 1994, fiind „incriminate" patru texte. Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 75/1994 (M. Of. nr. 190/1994), a constatat că unele din prevederile atacate conţin probleme de constituţionalitate, reţinând, în dispozitiv, că dispoziţiile ce abilitează Guvernul să stabilească o taxă de trecere a frontierei, pentru a constitui resurse destinate protecţiei sociale, sunt constituţionale numai dacă, prin ordonanţă, se vor stabili, în concret, drepturile de protecţie socială în considerarea cărora s-a stabilit taxa, precum şi cu condiţia ca valoarea taxei să nu aibă caracter prohibitiv în exercitarea dreptului la liberă circulaţie.

[3)] Astfel, Cabinetul Năstase a fost abilitat prin Legea nr. 324/2001 (publicată în M. Of., nr. 341/2001) să emită ordonanţe numai pe perioada vacanţei parlamentare din lunile iulie şi august 2001.

Nimic nu opreşte, însă, ca Parlamentul să abiliteze Guvernul să emită ordonanţe şi pe timpul sesiunilor sale.

687. Observăm că legiuitorul constituant a înţeles să admită **delegarea legislativă**, deci abilitarea Guvernului printr-o lege specială să emită ordonanţe, numai în materia legilor ordinare. Sfera acestei materii rezultă, prin eliminare, deoarece sfera legilor organice este expres şi limitativ prevăzută de Constituţie, în principal la art. 72 alin. (3).[1)] Plecându-se de la aceste dispoziţii, în baza textelor Constituţiei din 1991, referitoare la ordonanţele de urgenţă, s-a susţinut, într-o primă interpretare, că prevederile fostului art. 114 conduceau la concluzia că ordonanţele de urgenţă puteau fi adoptate şi în domenii care vizau legile organice, opinie pe care am formulat-o în prima ediţie a tratatului nostru. După «recitalul» Guvernului din legislatura 1992-1996, cum ne-am exprimat în ediţia a doua, fără a reveni, de principiu, la teza noastră iniţială, sugeram prudenţă, o interpretare restrictivă a textului. Acolo am fost motivaţi, nu de aspectul cantitativ al ordonanţelor de urgenţă, ci de poziţia Cabinetului Văcăroiu faţă de Decizia nr. 1/1995 a Curţii Constituţionale, exprimată sub forma unei scrisori adresata celor doi preşedinţi de Camere[2)].

Guvernele care au urmat, în perioada 1996 – 2000, îndeosebi Cabinetul Ciorbea, au ridicat ordonanţa de urgenţă la rang de regulă, anual adoptându-se sute şi sute de ordonanţe în orice domeniu, ramură şi sector de activitate, mergându-se până acolo încât şi regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă a fost stabilit, în 1999, pe fondul protestelor minerilor, tot prin ordonanţă de urgenţă[3)].

688. Exigenţele realizării Programului de guvernare, îndeosebi realizarea aspectelor care ţin de îndeplinirea criteriilor de aderare la Uniunea Europeană şi, în acest context, bătălia contra cronometru, pentru ridicarea vizelor şi pentru cetăţenii români, la deplasările în ţările Uniunii Europene, au determinat şi Cabinetul Năstase să apeleze la formula ordonanţelor de urgenţă, reglementându-se, prin asemenea ordonanţe, şi problema frontierei, împreună cu regimul poliţiei de frontieră[4)] sau aducându-se modificări esenţiale la legislaţia penală[5)].

De altfel, în cazul fiecărui Guvern, până la revizuirea Constituţiei, dacă se analizează fiecare ordonanţă de urgenţă, se puteau face multe comentarii asupra oportunităţii emiterii

---

[1)] Dacă avem în vedere alineatele, literele, deci problemele bine delimitate, vom putea spune că, potrivit art. 73 alin. (3), legi organice intervin pentru 19 situaţii, iar alte situaţii sunt reglementate în alte articole, incluzând aici şi situaţia prevăzută de art. 117 alin. final. Exista o doză de relativitate, întrucât unele din literele art. 73 vizează în mod neechivoc mai multe legi organice, iar diversele situaţii prevăzute de art. 117, de pildă, pot fi reglementate printr-o lege organică cadru etc.

[2)] Vezi Buletinul Săptămânal al Guvernului Românici nr. 17/1995, p. 12. Vezi, pentru caracterul obligatoriu al deciziilor Curţii Constituţionale, *I. Deleanu*, Obligativitatea deciziilor Curţii Constituţionale, în R.D.P., nr. 1/2000, p. 1-8.

[3)] Este vorba de O.U.G. nr. 1/1999, publicată în M. Of., nr. 22/1999. A se vedea, pentru o analiză succintă a conţinutului ei, *I. Poiana, I. Lascu*, Statul de drept şi starea de necesitate, în Dreptul nr. 10/1999, p. 76. Pentru detalii cu privire la ordonanţa de urgenţă, în general, *M. Constantinescu*, Conţinutul ordonanţei de urgenţă a Guvernului, în Dreptul, nr. 8/1998, p. 30-35.

[4)] Avem în vedere O.U.G. nr. 105/2001, publicată în M. Of., nr. 351/2001, respectiv O.U.G. nr. 104/2001, publicată în M. Of., nr. 352/2001.

[5)] A se vedea O.U.G. nr. 89/2001 privind modificarea şi completarea unor dispoziţii din Codul penal referitoare la infracţiuni privind viaţa sexuală, publicată în M. Of., nr. 338/ 2001.

acestora şi, desigur, a constituţionalităţii lor, prin raportare la sintagma „în cazuri excepţionale", prevăzută de art. 114 alin. (4) din Constituţie (în versiunea din 1991)[1], dar era cert faptul că nimeni nu s-a mai întrebat de ce se emit ordonanţe în materia legilor organice, practica a învins, creându-se o cutumă, am putea spune, de care nu s-a mai putut face abstracţie până la revizuirea Constituţiei.

689. În general, în literatura de specialitate, excesul de ordonanţe de urgenţă a fost criticat cu vehemenţă[2] şi, cu toate încercările Curţii Constituţionale, de a contura criteriul pentru delimitarea sferei şi a conţinutului sintagmei „în cazuri excepţionale", care era prevăzută de art. 114 alin. (4) din versiunea din 1991 a Constituţiei[3], guvernele din perioada 1996-2003, inclusiv Guvernul Năstase, au excelat prin emiterea de ordonanţe de urgenţă[4], situaţie care a determinat şi o reacţie a mass-mediei faţă de care clasa politică nu a mai putut rămâne indiferentă, reţinându-se problema regimului constituţional al ordonanţelor de urgenţă în sfera problemelor esenţiale care reclamau revizuirea Constituţiei.

690. Aşa după cum am arătat şi în altă lucrare[5], pentru intrarea în normalitate s-a simţit nevoia să se modifice alin. (4) şi (5) ale fostului art. 114 (devenit art. 115, după revizuire), dar s-a simţit nevoia să se adauge şi alineate noi, textele în discuţie având următoarea redactare:

„(4) Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă numai în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligaţia de a motiva urgenţa în cuprinsul acestora.

(5) Ordonanţa de urgenţă intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea ei în Monitorul

---

[1] Sub acest aspect, nu este fără reproş nici activitatea Cabinetului Năstase, referindu-ne concret la trei ordonanţe de urgenţă din perioada august-septembrie 2001. Astfel, O.U.G. nr. 112/2001 (publicată în M. Of., nr. 549/2001, care vizează sancţionarea unor fapte săvârşite în afara teritoriului ţării de cetăţeni români sau de persoane fără cetăţenie, domiciliate în România, a fost o reacţie a Guvernului României la poziţia adoptată de Guvernul Cehiei, de a introduce vize pentru cetăţenii români. Paradoxal, dar în perioada în care Guvernul României depunea eforturi legislative, organizatorice şi diplomatice, pentru a convinge „instanţele" Uniunii Europene de ridicarea vizelor pentru cetăţenii români, Guvernul Cehiei declara că Cehia va introduce asemenea vize, urmare a actelor ilegale săvârşite pe teritoriul său de cetăţenii români, care din Cehia caută să pătrundă în ţări din spaţiul Uniunii Europene. Era firesc ca Guvernul României să acţioneze rapid, era, fără rezerve, „un caz excepţional", în sensul art. 114 alin. (4) din Constituţie.

Rămâne, însă, de discutat, dacă un atare caz există şi în situaţia O.U.G. nr. 113/2001 (publicată în M. Of., nr. 558/2001) pentru modificarea alin. (1) al art. 7 din Legea Curţii Supreme de Justiţie nr. 56/1993, în sensul măririi numărului judecătorilor, dar, cu certitudine, nu poate fi vorba de «situaţie excepţională» pentru modernizarea Complexului Sportiv Dinamo Bucureşti. Ne referim, mai exact, la O.U.G. nr. 114/2001 pentru scutirea de la plata drepturilor de import şi a comisionului vamal a unor bunuri din import necesare în vederea modernizării Complexului Sportiv «Dinamo» Bucureşti, publicată în M. Of., nr. 578/2001.

[2] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanţa guvernamentală, doctrină şi jurisprudenţă, ed. a II-a, Ed. Lumina Lex, 2002; *Dana Apostol Tofan*, Consideraţii în legătură cu regimul juridic aplicabil ordonanţelor Guvernului, în Dreptul nr. 4/1998, p. 36-40; *I. Deleanu*, Delegarea legislativă – ordonanţele de urgenţă ale Guvernului, în Dreptul nr. 9/000, p. 9-18.

[3] Amintim, cu titlu de exemplu, Deciziile Curţii Constituţionale nr. 234/1999 (publicată în M. Of, nr. 149 din 11 aprilie 2000); nr. 15/2000 (publicată în M. Of, nr. 267 din 14 iunie 2000).

[4] În 1992 s-a adoptat o singură ordonanţă de urgenţă; în anii 1993, 1994 şi 1995 s-au adoptat câte două ordonanţe de urgenţă; în anul 1996 s-au adoptat 13 ordonanţe de urgenţă; în 1997 – 92; în 1998 – 72; în 1999 – 218; în 2000 – 297; în 2001 – 195; în 2002 – 209, iar în 2003 – 127 ordonanţe de urgenţă.

[5] *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 226 şi urm.

Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alin. (1).

(6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică"[1].

Schimbarea intervenită prin Legea de revizuire a Constituției s-a dorit a fi de fond, de esență, de concepție, adică de filozofia reglementării. Dacă, în forma inițială, ordonanța de urgență se fundamenta pe situații excepționale care, potrivit art. 93, justificau instituirea stării de asediu sau de urgență, în noua concepție, situația extraordinară constă într-o stare de urgență în reglementarea unui aspect ce nu comportă în nici un fel amânarea.

Se poate observa că alin. (5) din noua redactare vine cu proceduri parlamentare care impun dezbaterea accelerată a ordonanței de urgență, în corelare cu procedura de legiferare prevăzută la art. 75: în ambele Camere se aplică de drept procedura de urgență, iar în Camera de reflecție termenul, la îndeplinirea căruia ordonanța se prezumă absolut ca aprobată, este unic, de 30 de zile. Se evită, astfel, ca asemenea ordonanțe să nu fie supuse controlului parlamentar și aprobării sau respingerii, după caz, timp de luni de zile sau chiar ani.

De asemenea, prin alin. (6) se urmărește reglementarea expresă a limitelor de admisibilitate a ordonanțelor de urgență, în domeniile respective asemenea ordonanțe neputând fi emise, iar dacă se adoptă, totuși, atunci Guvernul săvârșește un abuz, iar ordonanța este neconstituțională, fiind un temei de sesizare a Curții Constituționale.

691. Legea de revizuire a Constituției a înțeles să stabilească limitele ordonanțelor de urgență nu numai după categoriile de legi prevăzute de art. 73, ci și după anumite materii, așa cum se procedează în art. 86 din Constituția Spaniei.

La prima vedere apare un nonsens grija legiuitorului constituant derivat de a nominaliza în sfera limitelor ordonanțelor de urgență domeniile legii constituționale. De altfel, prof. Ion Deleanu s-a pronunțat în sensul calificării acestei precizări ca fiind inutilă[2]. La o analiză aprofundată și avându-se în vedere unele practici neconstituționale, cum a fost, de exemplu, demiterea unui prim-ministru în funcțiune de către Președintele României, o asemenea precizare a părut Comisiei de revizuire a Constituției ca fiind necesară.

---

[1] Noul text al Constituției consacrat delegării legislative cuprinde, în total, însă, 8 alineate, față de textul similar din versiunea din 1991, care cuprindea numai 5 alineate. Astfel, prin alin. (7) se reia soluția de fond din fostul alin. (5), într-o formulă îmbunătățită, prin comparație cu textul inițial [alin. (5) al art. 114, în versiunea din 1991], iar în alin. (8) se rezolvă problema efectelor ordonanțelor de urgență, problemă care nu avea soluție în textul inițial al Constituției [„(8) Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței"].

[2] *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, Dreptul nr. 12/2003, p. 27.

De asemenea, redactorii Legii de revizuire a Constituţiei au considerat că includerea legilor constituţionale în sfera **finelor de neprimire** pentru ordonanţele de urgenţă, în afară de faptul că înlătură orice dubiu, are şi avantajul de a marca regimul constituţional specific al revizuirii Constituţiei, materie în care a rămas valabilă procedura de mediere prin intermediul unei comisii paritare, procedură care a dispărut în cazul adoptării legilor organice şi legilor ordinare.

Cel de-al doilea «fine de neprimire» este intitulat „regimul instituţiilor fundamentale ale statului", Legea de revizuire a Constituţiei şi, în consecinţă, alin. (6) al art. 115 interzicând ca, printr-o ordonanţă de urgenţă să se afecteze regimul instituţiilor fundamentale ale statului. Se pune problema de a şti ce anume vizează cuvântul «regimul», pe de o parte, şi care este sfera acestor «instituţii fundamentale», pe de altă parte. Această operaţie de logică juridică se impune cu atât mai mult dacă avem în vedere faptul că Titlul III din Constituţie este intitulat „Autorităţile publice", că în art. 58 alin. (3) se vorbeşte despre instituţia «Avocatul Poporului», că în art. 61 alin. (1) Parlamentul este denumit „organ reprezentativ suprem al poporului român", că în art. 111 se face vorbire despre „Guvern şi celelalte organe ale administraţiei publice", că în art. 141 Consiliul Economic şi Social este denumit „organ consultativ al Parlamentului şi al Guvernului" sau că în art. 155 alin. (2) se vorbeşte despre „instituţiile prevăzute de Constituţie".

După părerea noastră, prin sintagma „nu pot afecta regimul" legiuitorul constituant a urmărit regulile care sunt stabilite prin legile care au ca obiect organizarea şi funcţionarea acestor instituţii fundamentale. De vreme ce, prin excepţia anterioară, ordonanţa de urgenţă nu poate viza domeniul legilor constituţionale, este de la sine înţeles că noţiunea de regim, în sens de regim juridic, care urmează la excepţia următoare are în vedere regimul legal, şi nu pe cel constituţional.

692. Cât priveşte sfera instituţiilor fundamentale, în opinia noastră, trebuie să avem în vedere atât instituţiile cuprinse în Titlul III, fiind vorba de clasicele puteri, dar şi autorităţile publice, care sunt reglementate în alte titluri ale Constituţiei, dintre care unele au rolul tocmai de a asigura echilibrul în mecanismul exercitării puterii, adică în funcţionarea celor trei puteri clasice. Ne referim, aşadar, la **Curtea Constituţională**, la **Avocatul Poporului**, la **Curtea de Conturi** şi la **Consiliul Economic şi Social**, La această concluzie se ajunge cu atât mai mult, dacă avem în vedere modul în care, prin Legea de revizuire a Constituţiei s-a consacrat, în art. 1 alin. (4), principiul separaţiei puterilor. Legiuitorul român nu s-a mulţumit numai să facă un simplu enunţ despre existenţa principiului separaţiei puterilor, cu indicarea celor trei puteri, el a arătat că, în conţinutul principiului intră şi ideea de echilibru şi totul se subsumează democraţiei constituţionale. Or, este în afară de orice îndoială că, în cadrul democraţiei constituţionale intră atât clasicele puteri, deci instituţiile prin care se realizează fiecare dintre ele, cât şi instituţiile fundamentale ale statului, al cărui rol constituţional îl reprezintă tocmai «gardarea» funcţionării autorităţilor publice prin care se realizează puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească, după caz.

Se observă că, printre materiile în care nu pot fi adoptate ordonanţe de urgenţă, sunt enunţate şi **drepturile electorale**, alături de drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale prevăzute de Constituţie. Această enumerare trebuie înţeleasă ca o repetiţie de întărire. Legiuitorul a dorit să sublinieze, o dată în plus, că sub nici o formă printr-o ordonanţă de urgenţă nu poate fi afectat regimul de realizare al drepturilor electorale, în alţi termeni, nu se pot, prin ordonanţă de urgenţă, adopta legi electorale sau coduri electorale şi evident nici aspecte particulare de domeniul legii electorale.

Față de noua redactare a textului constituțional la care ne referim, trebuie să admitem că ordonanțele de urgență nu pot conține nici reglementări care să diminueze sfera garanțiilor legale ale oricărui drept și a oricărei îndatoriri prevăzute de Constituție. De altfel, această precizare din art. 115 alin. (6) vine să dea expresie, în sfera regimului constituțional al ordonanței de urgență, principiului consacrat de art. 152 alin. (2) cu privire la limitele revizuirii Constituției.

Referitor la ultima excepție exprimată prin sintagma nu pot viza măsuri de **trecere silită** a unor bunuri în proprietate publică, precizăm că aceasta s-a impus din necesități de corelare a art. 44 cu art. 115, la care ne referim.

De vreme ce în textul consacrat dreptului la proprietate privată se interzice în mod expres **naționalizarea** și orice altă cale de trecere silită a bunurilor proprietate privată în proprietate publică, s-a simțit nevoia ca să se precizeze expres că aceste măsuri nu pot fi luate nici prin ordonanțe de urgență.

Problema care rămâne de discutat, este respectarea exigenței impuse de art. 115 alin. (4) din Constituție, ca ordonanța de urgență să fie emisă în mod real, „în situații extraordinare"[1], fiind, aici, și un subiect de *lege ferenda*.

693. Revenind la ordonanțele «obișnuite», precizam că legea de abilitare, potrivit alin. (2) al art. 115, trebuie sa stabilească, în mod obligatoriu, domeniul și dată până la care se pot emite ordonanțe, subînțelegându-se că acest «domeniu» nu poate fi de natura legii organice. O particularitate a regimului constituțional al acestor ordonanțe, prevăzută de alin. (3) al art. 115, o reprezintă aprobarea lor de către Parlament, textul constituțional consacra, de fapt, regula «reaprobării», dacă ne putem exprima așa. Textul constituțional vorbește despre ordonanțe ce se supun aprobării ulterioare a Parlamentului și despre ordonanțe care nu se supun unei atari aprobări, dar din modul de redactare rezultă ideea unei încrederi în Guvern, mai ales că ordonanțele pot fi atacate la Curtea Constituțională, pe calea **excepției de neconstituționalitate**. „Regula de drept comun este aceea că ordonanțele nu se supun aprobării Parlamentului, întrucât, așa cum rezultă din prevederile alin. (3), aprobarea este necesară numai dacă legea de abilitare o cere în mod expres".[2]

694. Indiferent de situație, ordonanțele nu pot depăși sfera legii de abilitare, care, la rândul ei, nu poate depăși domeniul legii ordinare, iar modificarea legii de abilitare[3] nu are ca efect modificarea sau abrogarea ordonanței. Deși suntem în prezența unor acte normative ale Guvernului care au caracter legislativ, ordonanța nu-și pierde și caracterul de act administrativ, ca orice act juridic al Guvernului. De aceea, după autorii francezi, ordonanța nu poate fi exceptată de la contenciosul administrativ,[4] teză pe care am împărtășit-o în prima ediție.

---

[1] Unele criterii au fost stabilite prin decizii ale Curții Constituționale, dintre care citam: Decizia nr. 65/1995, publicată în M. Of., nr. 129/1995 și Decizia nr. 253/1997, publicată în M. Of., nr. 94/1998.

[2] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., 1992, p. 238.

[3] Legea de abilitare, cum am remarcat și în comentariile la Constituție, poate îmbrăca și forma unui simplu text cu acest rost, cuprins într-o lege ce are alt obiect, reglementând relații sociale într-un domeniu, sector anume.

[4] A se vedea, pentru susținerea acestei teze în doctrina franceză, *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Ed. Montchrestien, 1992, p. 707-710.

Ulterior, Curtea Constituţională a interpretat că, în sistemul nostru, ordonanţa este supusă numai unui control de constituţionalitate, potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie, după revizuire.[1)]

Cum s-a arătat în cele ce preced, Legea de revizuire a Constituţiei clarifică această problemă, iar în baza art. 126 alin. (6) din Constituţie, s-a adoptat Legea nr. 554/2004, noua Lege a contenciosului administrativ, care conţine art. 9 citat[2)].

695. Aprobarea sau respingerea ordonanţelor, potrivit art. 115 alin. (7), se face printr-o lege în care vor fi cuprinse şi ordonanţele ale căror efecte au încetat, întrucât au fost emise peste termenul de abilitare. Legiuitorul constituant, este adevărat, ca regulă, nu cere aprobarea ordonanţelor, dar când aprobarea este prevăzută în legea de abilitare, atunci Guvernul este ţinut să supună aprobării Parlamentului ordonanţele emise, „până la împlinirea termenului de abilitare", cum se menţionează expres în alin. (3) al art. 115. Mai mult, Constituţia consacră expres şi sancţiunea care intervine: „Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanţei". Este firesc ca în legea ce se va da de către Parlament să se facă referire şi la aceste ordonanţe, care vor fi respinse în mod expres. Până la împlinirea acestui termen şi, deci, până la sesizarea Parlamentului, nimic nu poate opri Guvernul să-şi modifice propria ordonanţă, înaintând Guvernului forma definitivă, după sesizarea Parlamentului această operaţie nu mai este posibilă. O dată cu aprobarea ordonanţei, aceasta trece din sfera actelor executivului în sfera actelor legislativului. Ordonanţa se transformă în lege, operaţie care nu exclude adoptarea de către Parlament a unor modificări, dacă el poate aproba sau respinge în întregime ordonanţa, este de la sine înţeles că o şi poate modifica, cum s-a şi întâmplat în practică,[3)] iar dacă legea de aprobare a ordonanţei a fost declarată neconstituţională, în baza art. 146 lit. d) din Constituţia revizuită, decizia Curţii Constituţionale are ca efect scoaterea ordonanţei din circuitul juridic.[4)]

[1)] Decizia Plenului Curţii Constituţionale din 17.01.1995, în Culegere de decizii şi hotărâri, 1995, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1996, p. 672. Vezi, referitor la controlul de constituţionalitate al ordonanţelor, *Dana Apostol*, Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil ordonanţelor Guvernului, în R.D.P., nr. 1/1995, p. 97 şi urm. Pentru regimul juridic aplicabil ordonanţelor, vezi şi *Dana Apostol Tofan*, Consideraţii în legătură cu regimul juridic aplicabil ordonanţelor Guvernului, în Dreptul, nr. 4/1998, p. 36-40.

[2)] Este de menţionat că Legea nr. 554/2004, înainte de promulgare, a fost atacată la Curtea Constituţională de Avocatul Poporului pe alte aspecte, nu pe cele ce ar fi putut viza constituţionaliatea art.9, text care a fost impus de iniţiatorul legii, în pofida poziţiei oficiale, în Comisia Juridică a ministrului justiţiei. De altfel, proiectul Legii contenciosului administrative nu a fost agreat nici de Guvernul Năstase în funcţiune, la data respectivă punctul de vedere al Guvernului încheindu-se cu următoarele concluzii: „Având în vedere considerentele expuse, Guvernul susţine adoptarea proiectului de lege ce va fi iniţiat de Guvern, urmând ca dispoziţiile propunerii legislative să fie avute în vedere ca amendamente la acesta" (*A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrative, op. cit., p. 52).

[3)] Astfel, prin Legea nr. 89/1993 (publicată în M. Of. nr. 312/1993), au fost aprobate O.G. nr. 17/1992 şi O.G. nr. 26/1992, iar O.G. nr. 24/1992 privind stabilirea serviciilor consulare şi a taxelor percepute pentru prestarea acestora (publicate în M. Of., nr. 213/1992) a fost aprobată cu modificarea anexei nr. 1 consacrată taxelor consulare pentru serviciile prestate în ţară, şi exemplele pot continua.

[4)] Idem, p. 673. Pe data publicării deciziei Curţii, ordonanţa încetează să mai producă efecte juridice. Vezi, pentru detalii privitoare la aprobarea ordonanţei de urgenţă, *I. Muraru, M. Constantinescu*, Aprobarea ordonanţei de urgenţă, în Dreptul, nr. 7/1998, p. 12-17.

8.4. Intrarea în vigoare și efectele ordonanțelor de urgență

696. Alineatul (5) al art. 115, aparent, cuprinde două termene: primul vizează depunerea ordonanței spre dezbatere în **procedură de urgență** la Camera competentă, iar al doilea publicarea în Monitorul Oficial. Este numai o aparență, pentru că interpretarea logică a textului, raportată la o interpretare sistematică a Constituției, ne conduce la concluzia după care este de neconceput ca publicarea ordonanței de urgență în Monitorul Oficial să se facă înainte ca aceasta să fie depusă spre dezbatere la Camera competentă.

Tocmai de aceea, sugerăm Guvernului să instituie regula, în practica elaborării ordonanțelor de urgență, după care, în preambulul ordonanței, unde se menționează temeiul constituțional, și înainte de motivarea urgenței, să se facă precizarea că ordonanța a fost depusă spre dezbatere la Camera Deputaților sau la Senat, după caz, cu indicarea datei. În acest sens, a fost modificată și reglementarea care are rolul de drept comun în materie de tehnică legislativă, adică Legea nr. 24/2000[1)], cu modificările ulterioare, fiind vorba de introducerea art. 10^1, care, în alin. (2), «condiționează» publicarea în Monitorul Oficial de «dovada scrisă» a depunerii ordonanței de urgență la Camera competentă a fi sesizată.

Prin efectele produse de ordonanțe, fostul alin. (5) al art. 114 al Constituției din 1991, devenit alin. (7) al art. 115 la care ne referim, a suferit prin Legea de revizuire a Constituției doar o corecție redacțională, care nu afectează fondul problemei.

697. Noua redactare scoate în evidență că ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat, lăsându-se să se înțeleagă că este vorba atât de ordonanțe emise în baza legii de abilitare, cât și ordonanțe de urgență, care se emit fără o abilitare prealabilă, se aprobă sau, după caz, se resping prin lege, ceea ce înseamnă că proiectele de legi inițiate de către Guvern vor fi, după caz, proiecte de lege pentru aprobarea unei ordonanțe sau pentru respingerea unei ordonanțe. Practica parlamentară a cunoscut asemenea situații.

În fine, alin. (8) al art. 115 rezolvă problema efectelor produse de ordonanțe, legea de aprobare sau, după caz, de respingere a ordonanței de urgență urmând să reglementeze, când se impune, și măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada cât s-a aplicat ordonanța, problemă delicată, dacă avem în vedere raporturile juridice concrete născute pe baza ordonanței. Oricât de delicată va fi această problemă, de acum încolo, Parlamentul are un temei constituțional pentru rezolvarea ei.

698. Trebuie să menționăm că noul text constituțional nu a barat excesul guvernamental de ordonanțe de urgență, așa cum a fost cazul Ordonanței de urgență nr. 100/2004 cu privire la trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților.[2)]

Legea de aprobare a acestei ordonanțe a fost atacată la Curtea Constituțional de un grup de 26 de senatori[3)] pe mai multe motive, unul reprezentându-l și încălcarea alin. (4) al art. 115, în noua redactare, mai precis a sintagmei «în situații extraordinare», excepție admisă de Curtea Constiuțională printr-o decizie adoptată la limită (5 voturi pentru, 4 împotrivă),

---

[1)] M. Of., nr. 139 din 31 martie 2000.

[2)] Publicată în M. Of., nr. 1073 bis din 18 noiembrie 2004.

[3)] S-a format Dosarul nr. 319A/2005.

decizie, însă, care va rămâne, suntem siguri, un criteriu de referinţă, nu numai pentru doctrină, dar şi pentru practica guvernamentală[1)].

În esenţă, pentru admiterea excepţiei s-au relevat următoarele aspecte:

699. Astfel, Curtea Constituţională reţine că, potrivit dispoziţiilor constituţionale, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă, în următoarele condiţii care trebuie întrunite cumulativ:

a)existenţa unei situaţii extraordinare;

b)reglementarea acesteia nu poate fi amânată;

c)urgenţa să fie motivată în cuprinsul ordonanţei de urgenţă.

„Dincolo de caracterul tranşant al formulei utilizate de legiuitorul constituant, intenţia acestuia şi finalitatea urmărită, constând în restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor raţiuni pe care el însuşi este suveran să le determine, sunt evidenţiate cu pregnanţă de deosebirile dintre actualul text constituţional şi cel anterior, fostul articol 114 alin. (4) din Constituţie, în forma iniţială. Potrivit acelui text, posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanţe de urgenţă era condiţionată exclusiv de existenţa unor cazuri excepţionale.

700. Termenul «cazuri excepţionale» acolo utilizat a fost înlocuit, în noua redactare, cu acela de «situaţii extraordinare». Mai mult, deşi diferenţa dintre cei doi termeni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obişnuit sau comun căruia îi dau expresie, este evidentă, acelaşi legiuitor a simţit nevoia să o pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferenţă, prin adăugarea sintagmei «a căror reglementare nu poate fi amânată», consacrând, astfel *in terminis* imperativul urgenţei reglementării. În sfârşit, din raţiuni de rigoare legislativă, a instituit exigenţa motivării urgenţei în chiar cuprinsul ordonanţei adoptate în afara unei legi de abilitare."

Pentru argumentarea admiterii sesizării de neconstituţionalitate, în considerentele Deciziei nr. 255/2005, la care ne referim, sunt reţinute şi aspecte din practica Curţii Constituţionale în baza vechiului text, ca de pildă:

- necesitatea şi urgenţa reglementării unei situaţii care, datorită circumstanţelor sale excepţionale, impune adoptarea de soluţii imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.[2)]

- de esenţa cazului excepţional este caracterul obiectiv al acestuia, în sensul că existenţa sa nu depinde de voinţa Guvernului care, în asemenea împrejurări obiective, este constrâns să reacţioneze prompt, prin emiterea unor ordonanţe, pentru apărarea unui interes public.[3)]

701. În mod întemeiat, în considerentele Deciziei nr. 255/2005, se susţine că practica Curţii Constituţionale şi principiile constante, prin deciziile citate, în baza vechiului text constituţional, „sunt cu atât mai pertinente, în prezent, dacă se are în vedere că punctul de vedere înfăţişat îşi are suport deplin în chiar litera reglementării constituţionale de referinţă, în actuala sa redactare."

[1)] Decizia nr. 255/2005, publicată în M. Of., nr. 511 din 16 iunie 2005.

[2)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 65/1995, publicată în M. Of., nr. 129 din 28 iunie 1995.

[3)] Decizia Curţii Constituţionale nr. 83/1998, publicată în M. Of., nr. 211 din 8 iunie 1998.

De asemenea, în aceste considerente, este reţinută şi definiţia pe care o oferă art. 2 lit. a) din O.U.G. nr. 21/2004, privind Sistemul Naţional de Management al Situaţiilor de Urgenţă [1], noţiunii de situaţie de urgenţă: „eveniment excepţional, cu caracter nonmilitar, care prin amploare şi intensitate ameninţă viaţa şi sănătatea populaţiei, mediul înconjurător, valorile materiale şi culturale importante, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare adoptarea de măsuri şi acţiuni urgente, alocarea de resurse suplimentare şi managementul unitar al forţelor şi mijloacelor implicate".

Curtea a reţinut că, în preambulul ordonanţei, caracterul de urgenţă era determinat de necesitatea identificării, în cel mai scurt timp, în condiţiile reglementării actuale, a unei situaţii extraordinare şi de durată, în privinţa asigurării mijloacelor necesare pentru conservarea, restaurarea şi întreţinerea patrimoniului natural, cultural şi religios, din judeţul Suceava, problematică ce viza interesul naţional şi pe cale de consecinţă, reflecta o situaţie extraordinară.

Curtea a remarcat că o asemenea motivare evidenţiază „raţiunea şi utilitatea reglementării, nu însă şi existenţa unei situaţii extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, pe care mai degrabă o proclamă, fără a o motiva, potrivit exigenţei textului constituţional de referinţă".

Curtea a reţinut astfel, că urgenţa reglementării este determinată „de oportunitatea identificării" care este un element de natură subiectivă, neavând în mod necesar şi univoc, caracter obiectiv, „întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenţei situaţiei extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situaţie, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăţi insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituţionalitate - situaţia extraordinară -, a cărui respectare este prin definiţie supusă controlului Curţii, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil."

În acest context de idei, Curtea a reţinut că starea precară a patrimoniului naţional, cultural şi religios din judeţul Suceava, chiar dacă ar fi obiectiv reală, ar putea constitui un argument în susţinerea utilităţii reglementării, dar nu acreditează şi nu motivează urgenţa, iar rezultatul acestei situaţii urmează să se facă după trecerea unei perioade de timp suficient de mare, de vreme ce finanţarea lucrărilor pe care le implică se prevede a fi asigurată din veniturile obţinute de către Arhiepiscopia Sucevei şi Rădăuţilor, în urma exploatării terenurilor forestiere pe care ordonanţa i le atribuia în proprietate.

702. În consecinţă, Curtea Constituţională a decis că Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 100/2004 nu îndeplineşte exigenţele constituţionale ale art. 115 alin. (4) din Constituţie „de vreme ce urgenţa reglementării consecutivă existenţei unei situaţii extraordinare, invocată în preambulul ordonanţei aprobate prin legea criticată, este infirmată de modul în care aceasta urmează a fi pusă în aplicare. Or, nota bene, încetarea situaţiei extraordinare, astfel cum este determinată în cuprinsul ordonanţei, nu se poate produce decât prin finalizarea acţiunilor aici prevăzute."

Decizia Curţii Constituţionale la care ne referim, cu toate că a plecat de la sesizarea Legii de aprobare a O.U.G. nr. 100/2004, a declarat neconstituţională şi ordonanţa de urgenţă,

[1] Publicată în M. Of., nr. 361 din 26 aprilie 2004.

întrucât prin efectul aprobării de către Parlament a unei ordonanţe viciată de neconstituţionalitate, viciul preexistent al ordonanţei în cauză nu este acoperit, nu dispare, de vreme ce prin lege nu se poate deroga de la Constituţie, ci, dimpotrivă, se transmite şi legii de aprobare care, devine astfel, în aceeaşi măsură şi pentru aceste motive, neconstituţională.

Referitor la această decizie, remarcăm faptul că ea a fost pronunţată la data de 11 mai 2005, când Curtea Constituţională a dat publicităţii comunicatul[1)], dar a fost publicată în Monitorul Oficial la data de 16 iunie 2005, la un interval de 36 zile, perioadă în care ordonanţa, deşi declarată neconstituţională, pare a fi produs efecte pentru că, potrivi art. 147 din Constituţie, deciziile Curţii Constituţionale „sunt general obligatorii" şi numai pentru viitor, „de la data publicării".

703. Considerăm că este o scăpare a legiuitorului constituant. O dată ce Curtea Constituţională s-a pronunţat şi, cum este cazul în speţă, o ordonanţă a fost declarată neconstituţională, adoptarea deciziei Curţii Constituţionale trebuia să aibă ca efect de îndată blocarea efectelor ordonanţei.

În orice caz, nimic nu opreşte ca persoanele care se consideră vătămate în drepturilor lor prin efectele ordonanţei declarate neconstituţională, să introducă acţiune în faţa instanţei de contencios administrativ, în baza alin. (6) al art. 126 din Constituţie şi a Legii contenciosului administrativ.

Este de observat că art. 126 alin. (6) din Constituţie vorbeşte despre ordonanţe sau, după caz, dispoziţii din ordonanţe „declarate neconstituţionale", ceea ce înseamnă că subiectele de drept care sunt vizate de efectele ordonanţelor au obligaţia de abţinere şi de a bloca producerea efectelor ordonanţelor, chiar din momentul în care Curtea Constituţională s-a pronunţat, declarând ordonanţa neconstituţională. A susţine că nu există o asemenea obligaţie decât după publicarea deciziei Curţii Constituţionale echivalează cu a nesocoti litera textului constituţional.

Prin urmare, problema efectelor ordonanţei, pe perioada marcată de declararea acesteia ca fiind neconstituţională de către Curtea Constituţională şi perioada publicării deciziei în Monitorul Oficial trebuie privită nuanţat.

Cert este că autorităţile şi funcţionarii publici care, în acest interval, dau dovadă de exces de zel, au depus eforturi, aşa cum s-a întâmplat în cazul O.U.G. nr. 100/2004, pentru a accentua cât mai mult efectele ordonanţei, creîndu-se situaţii juridice specifice regimului ordonanţei, şi-au asumat un risc, fiind în mod evident vorba de o conduită contrară spiritului Constituţiei şi a principiilor statului de drept, ceea ce înseamnă că, pentru daunele cauzate, pot fi traşi la răspundere şi personal, în condiţiile Legii contenciosului administrativ.

[1)] 11 mai 2005 comunicat de presă:

„În temeiul art. 146 lit. a) din Constituţie, la data de 7 aprilie 2005, un număr de 26 de senatori au solicitat Curţii Constituţionale să se pronunţe asupra constituţionalităţii Legii pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului şi din administrarea Regiei Naţionale a Pădurilor-Romsilva, în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei şi Rădăuţilor.

Luând în dezbatere sesizarea, Curtea a constatat, cu majoritate de voturi, prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, că Legea de aprobare, precum şi Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 100/2004 sunt neconstituţionale." (subl. ns. A.I.).'

§ 9. Controlul parlamentar și răspunderea Guvernului

9.1. Obligația Guvernului de a informa Parlamentul

704. În prima parte a tratatului s-a arătat că dreptul public contemporan a depășit paradigmele clasicei trinități, reglementând rolul prioritar al Guvernului în conducerea politicii interne și externe, utilizând în acest sens aparatul administrativ de care dispune, pe de o parte, și, respectiv, amplificând activitatea adunărilor parlamentare de a controla acțiunea Guvernului, pe de altă parte.[1] Constituția României, receptând acest spirit, consacră, în art. 111 alin. (1), obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informări Parlamentului, precizând expres că această operație reprezintă o dimensiune a controlului parlamentar: „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie".[2]

705. Cu privire la această instituție, cum a remarcat și prof. Ioan Vida, se impun câteva precizări:[3] a) controlul sub forma obligației de a prezenta informații privește atât Guvernul, cât și orice organ al administrației publice, atât de la nivel central, cât și de la nivel local (inclusiv, deci, autoritățile locale alese, ce realizează administrația publică în virtutea principiului autonomiei locale);[4] b) este vorba, prin excelență, de un control politic, cu toate consecințele ce decurg de aici (nu este de conceput, de pildă, anularea unui act administrativ de o Cameră sau comisie parlamentară); c) solicitările făcute de către Camere sau comisii nu pot depăși sfera activității guvernamentale și a administrației publice; d) obligația de a prezenta informații și documente există numai dacă cererea vine din partea președinților Camerelor sau comisiilor,

---

[1] A se vedea vol. I al tratatului (ed. 1993), p. 49-52 și opiniile acolo citate din doctrina occidentală contemporană.

[2] Este de menționat că texte similare se află și în alte constituții, cum ar fi art. 109 din Constituția Spaniei: „Camerele și comisiile lor pot, prin intermediul președinților lor, să ceară informații și ajutorul de care ele au nevoie de la Guvern și departamentele sale, precum și de la alt organ de stat sau de la comunitățile autonome".Un text similar întâlnim și în Constituția Portugaliei [art. 159 alin. (2)], potrivit căruia deputații au dreptul să ceară și să obțină de la Guvern sau de la organele oricărei instituții publice elementele, informațiile și publicațiile oficiale pe care le consideră utile pentru exercitarea mandatului lor.

[3] A se vedea *I. Vida*, Puterea executivă și administrația publică, op. cit., p. 114-118.

[4] Nu putem împărtăși teza după care sintagma „și celelalte organe ale administrației publice" vizează și pe Președintele României. Președintele, cum s-a arătat, este mai mult decât un simplu organ al administrației publice, este unul din cei doi șefi ai executivului, conducând în această calitate anumite organe ale administrației publice, este șeful statului, este garant al Constituției și mediator între autoritățile publice, respectiv între stat și societate. De aici nu trebuie înțeles că Președintele Republicii, în sistemul nostru constituțional, se află în afara unui control parlamentar; asupra activității sale Parlamentul exercită un control specific, fundamentul constituțional aflându-se în textele care sunt consacrate atribuțiilor prezidențiale, precum și răspunderii acestuia. Nu trebuie uitat că Parlamentul are dreptul de a hotărî suspendarea Președintelui sau, după caz, punerea lui sub acuzare pentru înaltă trădare. De asemenea, nu trebuie scăpat din vedere că art. 111, la care ne referim, se află în capitolul intitulat „Raporturile Parlamentului cu Guvernul", fiind evidentă intenția legiuitorului constituant.

şi nu din partea unui parlamentar;[1] e) solicitarea informaţiilor şi documentelor trebuie să vizeze situaţii ce ţin obiectiv de natura controlului parlamentar şi nu interese personale ale parlamentarilor; f) obiectul controlului îl reprezintă doar informaţiile şi documentele care pot fi publice.[2]

9.2. Controlul parlamentar prin întrebări, interpelări şi anchete

706. Potrivit art. 112 din Constituţia revizuită, Guvernul şi fiecare dintre membrii săi sunt obligaţi să răspundă la interpelările sau la întrebările formulate de deputaţi sau de senatori, iar Camerele pot adopta (fiecare în parte) o moţiune simplă prin care să-şi exprime „poziţia cu privire la problema de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări". Acest text vine, mai ales prin partea finală, să marcheze şi o distincţie între **întrebare** şi **interpelare**, lăsând să se înţeleagă că interpelarea se referă la strategii politice şi că ele duc la dezbateri parlamentare, care nu sunt necesare în cazul întrebării.[3]

Dintre constituţiile occidentale ne oprim, spre exemplificare, la Constituţia Portugaliei, care în art. 159 reţine că deputaţii au dreptul să interpeleze Guvernul asupra oricărui act al

---

[1] Textele din Regulamentele Camerelor, care stabileau procedura parlamentară pentru aplicarea art. 111 din Constituţie, în forma iniţială, au conţinut dispoziţii în mod evident contrare „atât cu spiritul, cât şi cu litera Constituţiei" (*I. Vida*, p. 117). Nu întâmplător, ambele texte [art. 162 alin. (2) şi (3) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, respectiv art. 142 din Regulamentul Senatului] au fost declarate neconstituţionale, primul prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994, secundul prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 46/1994, ambele publicate în M. Of. nr. 131/1994. În motivarea soluţiei din Decizia nr. 46/1994, se reţin următoarele: „Procedura reglementară deplasează calitatea de titular al dreptului de informare de la Camera şi comisiile parlamentare la senator, deşi constituie un aspect al controlului parlamentar care nu poate fi conceput ca un atribut personal al senatorului. O asemenea soluţie este contrară autonomiei administrative şi pluralismului politic pe plan local, întrucât ar putea fi exercitată cu referire la aspectele confidenţiale privind procesul de elaborare a unei decizii, precum şi în dauna opţiunii politice pe plan local, dacă aceasta este diferită de aceea a partidului din care face parte senatorul".

Textele din Regulamentul Senatului, vizate de decizia citată a Curţii Constituţionale, au fost puse în acord cu prevederile Constituţiei, în mod global, abia prin Hotărârea Senatului nr. 5/2001, publicată în M. Of., nr. 43/2001, care a dispus şi republicarea Regulamentului, cu o nouă numerotare a articolelor, republicare realizată în M. Of., nr. 58/2001. Astfel, alin. (3) al art. 161 a dobândit redactarea: „Fiecare senator are dreptul de a cere informaţiile şi documentele menţionate prin intermediul preşedintelui Senatului sau al preşedinţilor comisiilor".

Regulamentul Senatului stabileşte obligaţia Guvernului şi a celorlalte autorităţi ale administraţiei publice de a răspunde în cel mult 10 zile; doar în situaţii excepţionale termenul poate fi prelungit până la 30 de zile: „În cazul în care autorităţile nu răspund în termenele prevăzute, senatorul interesat poate cere invitarea lor în plenul Senatului" [art. 161 alin. (5) teza finală].

[2] În lucrarea citată, spre a se argumenta această soluţie, se reţine: „Din modul de redactare a art. 31 alin. (2) nu rezultă şi nici nu poate rezulta dreptul parlamentarului de a avea un ascendent asupra dreptului petiţionarului...". Se arată, apoi, că textul protejează şi autorităţile publice ce sunt obligate să asigure „informarea corectă", doar în măsura în care începe exercitarea acestei competenţe şi nici atunci dacă oportunitatea exercitării acesteia ar pune în pericol realizarea competenţei stabilite de lege" (*I. Vida*, op. cit., p. 118).

[3] În literatura de specialitate se indică constant Franţa într-o situaţie de excepţie de la această regulă, pentru simplul motiv că aici legislaţia nu prevede şi interpelări (*M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Gramar, Bucureşti, 1994, p. 251).

său sau al administrației publice și să obțină răspunsuri în termene rezonabile, în afară de secrete de stat, prevăzute de lege.

707. Regulamentele Camerelor, la noi, prin întrebare înțeleg o simplă cerere de răspuns dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei actele și informațiile solicitate sau, după caz, dacă au intenția să adopte o hotărâre într-o problemă anume, iar prin interpelare, cu unele nuanțări, se înțelege o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne și externe.[1)]

Există în viața parlamentară din multe țări practica potrivit căreia fiecare dezbatere parlamentară să înceapă cu «spectacolul» întrebărilor adresate membrilor Guvernului, operație amplu mediatizată, în primul rând din considerente electorale, iar în unele țări este stabilită o perioadă fixă din programul unei săptămâni parlamentare. Această din urmă formulă, încet, încet, s-a instituit și la noi, după Regulamentul Camerei Deputaților, de pildă, «ora ministerială» este în fiecare zi de luni între 18,30 și 19,30.[2)]

[1)] Nuanțările între cele două Regulamente, în versiunile inițiale, apăreau sub aspectul subiectului care adresează interpelarea, potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, subiectul interpelării era grupul parlamentar sau unul ori mai mulți deputați, pe când Regulamentul Senatului admitea ca interpelarea să fie adresată numai de senatori. Apoi, interpelarea, după Regulamentul Camerei, se adresa numai Guvernului, în timp ce Regulamentul Senatului admite adresarea acesteia și unui membru al Guvernului, ceea ce, după un autor, conducea la dispariția deosebirii dintre întrebare și interpelare (*I. Vida*, op. cit., p. 122). Curtea Constituțională nu a reținut probleme de constituționalitate nici la textul Regulamentului Camerei, nici la cel al Senatului, pe ideea că textul Constituției, în spiritul său, îngăduie ambele soluții, ținând seama de compoziția Camerelor, de exigențele unei discipline parlamentare, sintetic, deci, de specificul autonomiei parlamentare. Oricum, dacă s-ar fi ridicat probleme de constituționalitate, acestea nu puteau viza decât textul Camerei Deputaților, deoarece art. 111 din Constituție arată că întrebările și interpelările se adresează atât Guvernului, cât și fiecăruia dintre membrii săi, pe de o parte, de deputați sau de senatori, pe de altă parte. Distincția, deci, între întrebare și interpelare vine din conținutul acestora și din existența sau inexistența dreptului la dezbatere, cum s-a remarcat mai sus.

Potrivit Regulamentului Senatului în vigoare, întrebarea „constă în solicitarea de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul înțelege să comunice Senatului documentele ori informațiile solicitate de senator sau dacă are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă dată" [art. 153 alin. (2)], iar interpelarea „constă într-o cerere adresată Guvernului sau unui membru al acestuia de către un senator sau de un grup parlamentar, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe" [art. 157 alin. (1)].

Mai menționăm că, în versiunea actuală din Regulamentul Camerei Deputaților, interpelarea poate fi adresată atât de grupurile parlamentare, cât și de unul sau mai mulți deputați (art. 162).

[2)] Regulamentele, inclusiv Regulamentul Camerei Deputaților, în spiritul dispozițiilor moderne din regulamentele parlamentare vest-europene (Franța, Spania, Portugalia etc.) reglementează o serie de reguli în ceea ce privește adresarea întrebării, conținutului acesteia, modul de formulare a răspunsului, precum și rolul Președintelui Camerei în asigurarea eficacității întrebării pe linia controlului parlamentar asupra executivului și administrației publice. De pildă, Președintele Camerei are dreptul să nu admită întrebările care privesc probleme de interes personal, el poate să blocheze întrebările care se referă la procese aflate pe rolul instanțelor judecătorești, respectiv pe cele care privesc activitatea unor persoane care nu au funcții publice etc. Întrebările orale se exprimă în cel mult un minut, iar membrul Guvernului căruia i s-a pus întrebarea răspunde în cel mult trei minute, dar autorul întrebării poate veni cu precizări și comentarii în cel mult două minute, ca apoi, în același interval de timp, cel întrebat are dreptul la replică. Se poate amâna răspunsul la întrebări, până la ședința următoare, doar în două situații: a) ministrul nu poate răspunde din diferite motive; b) când cel întrebat nu este prezent. Regulamentele Camerei mai consacră și principiul după

Întrebările pot fi scrise şi orale, iar cele scrise, la rândul lor, sunt de două categorii: a) întrebări la care răspunsul urmează a fi dat în scris şi b) întrebări la care răspunsul se dă oral de la tribuna Camerei.

708. În ceea ce priveşte **procedura interpelării** în Regulamentele Camerelor există dispoziţii asemănătoare: a) se face în scris şi se citeşte în şedinţa publică; b) se înscrie într-un registru special, se afişează la sediul Camerei şi se comunică celui interpelat; c)dezvoltarea interpelării are loc într-o altă şedinţă publică, când se va da şi răspunsul la interpelare, urmat de eventualele replici şi, respectiv, intervenţii ale altor parlamentari[1)]; d) Camera poate să adopte o moţiune prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării[2)].

709. Ancheta parlamentară, cum se arată în literatura de specialitate, reprezintă unul din cele mai specializate mijloace de control parlamentar asupra Guvernului şi a administraţiei publice, constituirea comisiilor de anchetă fiind admisă de către Constituţie pentru fiecare Cameră [art. 64 alin. (4)]. Camerele îşi pot constitui comisii comune, potrivit aceluiaşi text constituţional, ceea ce înseamnă că ele îşi pot constitui şi comisii de anchetă comune. Regulamentele Camerelor prevăd necesitatea unei treimi din membrii Camerei pentru a iniţia constituirea unei comisii de anchetă, fiind necesar pentru înfiinţarea acestora votul majorităţii deputaţilor sau senatorilor. Este o constantă, am putea spune, a dreptului parlamentar actual, a dreptului public în general, faptul că o **comisie parlamentară**, fie ea şi o comisie de anchetă, nu reprezintă un subiect de drept public distinct de Parlament. Comisiile sunt structuri cu caracter organizatoric intern, ele, într-un fel sau altul, pregătesc terenul pentru exercitarea de către Parlament a prerogativelor sale, între care şi controlul asupra activităţii Guvernului, a celorlalte organe ale administraţiei publice.

710. Prin urmare, activitatea comisiilor de anchetă nu poate fi decât o **activitate de informare** asupra activităţii Guvernului sau a altor organe ale administraţiei publice, activitate ce se finalizează cu un raport supus dezbaterii Camerei. În funcţie de natura şi complexitatea problemei anchetate, Camera poate adopta o anumită atitudine printr-o moţiune, poate rezulta o iniţiativă legislativă, dar este posibil ca dezbaterea, în sine, să reprezinte finalitatea anchetei, nefiind de neglijat impactul politic în cadrul electoratului a anchetei respective. De cele mai multe ori, când există indicii că s-au săvârşit fapte ilicite, rapoartele comisiilor de anchetă reprezintă puncte de plecare pentru anchete administrative specializate (cum ar fi cele ale Curţii de Conturi) ori pentru anchete judiciare, ne referim concret la ancheta penală. La fel de bine, pe

---

care Primului-ministru i se adresează numai întrebări privind politică generală a Guvernului, fiind excluse cele care se referă la administraţia de specialitate, urmând ca acestea să fie adresate membrului din Guvern care răspunde de acel domeniu. În Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, se vor publica, la sfârşitul fiecarei sesiuni, întrebările care, deşi au fost adresate în condiţii regulamentare, nu au primit nici un răspuns, dispoziţie de natură „să-i determine pe membrii Guvernului şi pe ceilalţi conducători ai organelor administrative publice să dea răspunsuri la întrebări, în termenele stabilite de regulament" (*I. Vida*, op. cit., p. 120).

[1)] Spre documentare, reproducem art. 159 din Regulamentul Senatului: „În şedinţa consacrată dezbaterii interpelării se dă cuvântul autorului şi apoi celui interpelat. Dacă răspunsul la interpelare dă naştere unei replici, se dă cuvântul în aceeaşi ordine. Preşedintele Senatului poate limita durata luărilor de cuvânt.

Răspunsul la interpelările adresate Guvernului se prezintă de Primul-ministru sau de reprezentantul acestuia. Răspunsul la interpelările adresate membrilor Guvernului se prezintă de ministru sau, după caz, de un secretar de stat".

[2)] Vezi art. 160 din Regulamentul Senatului şi art. 165 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

baza concluziilor comisiei de anchetă se poate ajunge la o remaniere guvernamentală sau chiar la o moțiune de cenzură. Sub nici o formă nu poate fi vorba de anularea unor acte administrative sau de destituiri de persoane prin votul Comisiei sau al Camerei.

Comisiile de anchetă, ca regulă, au dreptul să audieze anumite persoane,[1] de a cere informații de la autoritățile publice, de a recurge la experți etc.

9.3. Noțiunea de răspundere politică a Guvernului și a miniștrilor

711. Potrivit art. 109 alin. (1) din Constituția revizuită, Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea și actele Guvernului. Răspunderea intervine pe terenul «răului înfăptuit», ea presupune declanșarea unei proceduri, concretizându-se, în final, într-o sancțiune sau alta.[2] Ideea de răspundere politică a Guvernului, ca și a Președintelui Republicii, nu este străină ideii de răspundere juridică, răspunderea politică, când ne raportam la autorități publice, nu reprezintă altceva decât o formă a răspunderii juridice, instituție a dreptului public, evocând prin această sintagma instituția Dreptului constituțional și a Dreptului administrativ.

712. Sancțiunea cea mai severă care intervine în cazul răspunderii politice a Guvernului este demiterea prin **retragerea încrederii** de către Parlament,[3] iar procedura care trebuie

---

[1] Curtea Constituțională a declarat neconstituțional art. 71 din Regulamentul Camerei Deputaților, care prevedea dreptul comisiei de ancheta de a cita orice persoană. „Ancheta parlamentara este un mijloc de realizare a controlului parlamentar, iar acest control este circumstanțiat, cât privește subiectele supuse controlului prin art. 110 din Constituție. Desigur, și alte dispoziții constituționale stabilesc un drept de control, dar cu nuanțări și precizări, precum art. 31 alin. (5), potrivit căruia controlul parlamentar asupra serviciilor publice de radio și de televiziune se reglementează prin lege" (Decizia nr. 45/1994, în M. Of. nr. 131/1994, p. 3). Se arată, totodată, în considerentele deciziei la care ne referim, că anumiți demnitari și funcționari publici, dat fiind statutul lor constituțional, nu pot fi controlați prin comisiile de anchetă, intrând în discuție Președintele României (care poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare sau poate fi suspendat numai de Parlament), judecătorii, care sunt independenți și se supun numai legii etc. „Desigur, nimic nu împiedică comisiile parlamentare să invite anumite persoane pentru a da relații în legătură cu obiectul anchetei" (idem, p. 4).

[2] Răspunderea presupune o raportare activă a Cetății: „prin autoritățile sale, la agentul acțiunii sociale" (în speță a Parlamentului față de Guvern), pe când responsabilitatea ne apare ca o raportare activă a „agentului acțiunii sociale" față de Cetate, față de regulile și autoritățile acesteia (în speță a Guvernului față de Parlament). Această subtilă distincție din filozofia dreptului ultimelor decenii este reflectată și de Constituție, care, nu întâmplător, în art. 109, se referă la „Răspunderea membrilor Guvernului", adică la tragerea la răspundere politică și penală a acestora pentru faptele ilicite săvârșite ca membri ai Guvernului, iar în art. 114 se referă la „Angajarea răspunderii Guvernului", adică la manifestarea de către Guvern a spiritului său de responsabilitate.

În prima situație, Guvernului, în ansamblu, și fiecărui membru în parte i se aduc acuzații de ordin politic sau penal, pe când în a doua situație se poate spune că Guvernul este cel care cere să i se aducă acuzații, iar dacă acestea nu există sau cei care le aduc nu obțin adeziunea majorității parlamentarilor (adică moțiunea de cenzură a fost respinsă), atunci să-i fie aprobate de către Parlament cele solicitate (un program, o declarație de politică generală, un proiect de lege, după caz). A se vedea, pentru discuții, inclusiv sub aspect filozofic pe tema răspunderii ministeriale, *Radu Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, 2003.

[3] În art. 113, consacrat „moțiunii de cenzură", apare expresia „retragere a încrederii acordate", iar în art. 114, care reglementează „angajarea răspunderii Guvernului", apare noțiunea de demitere, dar pentru a evoca unul și același lucru. De altfel, în art. 110 alin. (2) cele două expresii sunt corelate: „Guvernul este

respectată pentru aplicarea acestei sancţiuni formează instituţia **moţiunii de cenzură**, instituţie tradiţională a dreptului public modern.

În literatura de specialitate s-a discutat mult asupra ideii de răspundere politică, un autor de prestigiu, J. Barthélémy, susţinea că nici nu poate fi vorba de o formă de răspundere: „Noi nu avem, propriu-zis, o responsabilitate ministerială; ceea ce noi numim «responsabilitate politică» presupune o sancţiune cu totul neîndestulătoare: obligaţia de a demisiona nu este o sancţiune, căci este de la sine înţeles că funcţia de ministru nu este o carieră, e posibil ca cineva să ocupe această funcţie o perioadă foarte scurtă de timp şi apoi să fie obligat a demisiona, fără să fi comis o greşeală, fie prin solidarizare, fie pentru că pur şi simplu nu-i mai place. Chiar dacă a comis greşeli grave, chiar dacă a compromis în mod scandalos şi onoarea Statului sau s-a purtat fără greşeală, ministrul este obligat, în regimul democratic, să cedeze locul altora: Blackstone expunea, cu multă tărie, nevoia schimbărilor dese de miniştri. Aşa că faimoasa obligaţiune nu este o sancţiune a greşelilor miniştrilor".[1)]

Cu toate aceste rezerve, în literatura din perioada interbelică, atât din Franţa, cât şi de la noi, s-a impus teza după care responsabilitatea ministerială cuprinde o formă politică şi o formă juridică, aceasta din urmă fiind de două categorii: a) responsabilitatea penală şi b) responsabilitatea civilă.

Distincţia între responsabilitatea politică şi responsabilitatea juridică pleacă de la faptul că prima intervenea ca urmare a jocurilor politice, fără ca activitatea unui ministru să vină în conflict cu vreun text pozitiv de lege, pe când responsabilitatea juridică intervenea fie când s-au comis fapte penale, fie când s-au produs pagube fără să fie vorba de fapte penale.

713. Doctrina din perioada interbelică, când vorbea de instrumentele juridice prin care se concretiza responsabilitatea politică, se oprea la votul de blam sau retragerea încrederii, pe de o parte, şi refuzul de a vota un proiect de lege, pe de altă parte. Se arată, astfel, că nu orice refuz de a vota un proiect de lege evocă ideea de tragere la răspundere politică, de către Parlament, a ministrului iniţiator, ci numai acele voturi date după ce în prealabil ministrului i s-a atras expres atenţia că Parlamentul „va face din votarea legii o chestiune de încredere".[2)] Consecinţa exprimării neîncrederii parlamentare, fie printr-o acţiune expresă, fie printr-o acţiune implicită, prin refuzul de a vota avertizat, era demisia ministrului în cauză.

Se poate spune că această teză a devenit o constantă a regimului parlamentar contemporan.

---

demis la data retragerii de Parlament a încrederii acordate sau dacă primul-ministru...". Se impune a observa că legiuitorul constituant foloseşte termenul de demitere pentru a evoca toate situaţiile de încetare a mandatului Guvernului înainte de expirarea termenului. Tocmai de aceea, când demiterea intervine ca sancţiune, concretizând tragerea la răspundere politică, atunci trebuie precizat că este efect al retragerii încrederii de către Parlament, deci a existenţei unor fapte pentru care Guvernul s-a făcut vinovat şi nu a unei situaţii obiective, cum ar fi spitalizarea Primului-ministru mai mult de 45 de zile. Tocmai de aceea, credem că această formă de demitere o putem evoca, foarte bine, şi prin termenul de destituire.

[1)] *J. Barthélémy*, La mise en accusation du Président de la République et des ministres, în Revue du droit public, 1928, p. 581 şi urm. Vezi pentru traducerea acestui pasaj, la studiul de evoluţie a limbii în perioada interbelică, *Anibal Teodorescu*, op. cit., p. 128, nota nr. 1, subsol. Din considerente didactice am fost nevoiţi să ne îndepărtăm atât de arhaismele din limba franceză, cât şi de cele din limba română, fără însă a schimba, pe cât ne-a fost în putinţă, sensul textului original al acestui mare profesor de drept public al Franţei care, într-un anume fel, a avut destinul tragic al prof. George Alexianu de la noi.

[2)] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 127.

În toate aceste situații trebuie, logic, să admitem că este vorba de o conduită culpabilă a ministrului sau, după caz, a Guvernului în ansamblu, ideea de «culpă politică» sau, dimpotrivă, de «decizie politică» care se impune ca impuls oficial în guvernare, fiind date, adevărat, de rezultatul jocului politic, adică de rezultatul votului. Dacă majoritatea parlamentară rezultată din vot a decis o anume soluție, contrară celei promovate de Guvern sau, după caz, de un ministru, iar votul a însemnat o chestiune de încredere, înseamnă că acel Guvern sau acel ministru nu a mai putut să discearnă între ceea ce este esențial, având susținerea majorității parlamentare și, ceea ce este neesențial, nefiind acceptat de majoritatea care a rezultat din vot. Or, nu se poate spune că în aceste situații Guvernul sau ministrul nu au o vină, în sensul larg al termenului, vina lor constă în faptul de a nu fi reușit să armonizeze prioritățile strategiei guvernării cu opțiunile politice ale majorității ce se poate crea în Parlament, știut fiind că majoritatea parlamentară evocă, strict teoretic vorbind, opțiunea națională. Este aici ecuația fundamentală a democrației într-un regim parlamentar. În practică lucrurile sunt mai complicate.

714. În concluzie, când vorbim despre răspundere politică, trebuie să acceptăm ideea unei culpe a celui care răspunde, implicit ideea încălcării unor norme și principii de drept, cele ale dreptului constituțional sau, după caz, ale dreptului administrativ. Altfel nu vom deosebi răspunderea politică din sistemul de partid de răspunderea politică din sistemul statal. Cum am mai spus, răspunderea politică a Guvernului, Șefului de Stat, miniștrilor, primarilor, consilierilor locali etc. ne apare ca o instituție a Dreptului public, mai exact a Dreptului constituțional și a Dreptului administrativ.

De aceea, trebuie să facem distincție între demisia de bună voie și cea forțată, respectiv între remanierea guvernamentală, dictată de jocuri și strategii politice[1], și destituirea unui membru al Guvernului ca urmare a **votului de blam** dat de Parlament.

9.4. Răspunderea politică și moțiunea de cenzură în dreptul comparat

715. Constituția Italiei, în art. 94 alin. final, precizează că moțiunea de cenzură trebuie semnată de cel puțin o zecime din membrii Camerei și nu poate fi pusă în discuție decât după trei zile de la depunerea ei.[2] Potrivit art. 74 din Constituția Austriei, pentru votul de neîncredere, dat de Consiliul Național, este necesară prezența a cel puțin 1/2 din membrii Consiliului Național, iar la solicitarea a 1/5 din membrii prezenți votul trebuie amânat 2 zile lucrătoare, o nouă amânare a votului nu va fi făcută decât în virtutea unei decizii a Consiliului Național.[3]

---

[1] „Nu trebuie să apropiem de această demisiune, care apare ca o sancțiune aplicată de Parlament, demisiunea pe care ar da-o ministrul, fie că, din motive nu este locul să cercetăm aici, voește să înceteze colaborarea cu guvernul din care face parte, fie că i-ar fi cerută de șeful guvernului. O asemenea demisiune nu implică nici o idee de sancțiune și deci de răspundere" (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 128).

[2] Potrivit art. 95 alin. (2) din Constituție, miniștrii sunt, în mod colectiv, responsabili de actele Consiliului de Miniștri și individual de actele referitoare la departamentul lor.

[3] Votul de neîncredere poate să fie dat Guvernului în ansamblu, fie unui membru al Guvernului, care pe data votului se revocă din funcție. Independent de procedura votului de încredere, care evocă responsabilitatea politică a Guvernului față de Parlament, Guvernul federal sau unii din membrii acestuia pot fi demiși din funcție de către Președintele Federal din proprie inițiativă sau la cerere, fiind vorba, aici, de o anume formă a răspunderii politice și față de șeful statului. Ca principiu, în art. 70 alin. (1), se precizează că pentru demiterea Cancelarului Federal sau a întregului Guvern Federal nu este necesară nici o recomandare, pe când demiterea unor membri ai Guvernului Federal se face la propunerea Cancelarului Federal, iar actul de demitere „nu necesită contrasemnatură".

716. Constituţia Germaniei, în art. 67, precizează că Bundestag-ul nu-şi poate exprima neîncrederea[1)] în Cancelarul federal decât alegând un succesor cu majoritate absolută şi invitându-l pe Preşedintele Republicii federale să releve despre funcţiunile acestuia. Preşedintele este obligat să dea curs acestei invitaţii şi să numească persoana aleasă, iar votul asupra moţiunii nu poate interveni decât după ce a expirat un termen de 48 de ore. Este, în alţi termeni, formula moţiunii de cenzură pozitivă, care a fost propusă şi de Comisia Constituţională de la noi prin Tezele la Proiectul de Constituţie, dar fără audienţă în Adunarea Constituantă.

717. În baza Constituţiei Franţei (art. 49, 50), moţiunea de cenzură trebuie semnată de cel puţin o zecime din membrii Adunării Naţionale, iar votul nu poate avea loc decât după 45 de ore de la depunere, pentru adoptarea ei fiind necesar votul majorităţii deputaţilor. În ipoteza respingerii moţiunii, cei care au iniţiat-o (semnatarii) nu pot propune în cursul aceleiaşi sesiuni o nouă moţiune, cu excepţia cazului în care Primul-ministru, după deliberările din Consiliul de Miniştri, angajează responsabilitatea Guvernului în faţa Adunării Naţionale (asupra votării unui text). Cum se va vedea, această soluţie a fost, ca principiu, acceptată şi de constituantul român din 1991.

718. Constituţia Spaniei reţine, de asemenea, o formulă foarte interesantă: „Congresul Deputaţilor pune în joc responsabilitatea politică a Guvernului, adoptând cu majoritate absolută o moţiune de cenzură.Moţiunea de cenzură trebuie propusă de cel puţin o zecime din deputaţi şi trebuie să conţină numele unui candidat la preşedinţia Consiliului de Miniştri.Moţiunea de cenzură nu poate fi votată înainte de expirarea unui termen de 5 zile, începând cu data depunerii. Moţiuni alternative pot fi depuse în primele două zile.Dacă moţiunea de cenzură nu a fost adoptată de Congres, semnatarii ei nu mai pot prezenta alta în aceeaşi sesiune" (art. 113).[2)]

Se observă cu uşurinţă că soluţia spaniolă este o reuşită combinaţie între soluţia germană şi soluţia franceză. Constituţia Portugaliei precizează printre atribuţiile Parlamentului şi „votarea moţiunii de încredere şi de neîncredere în Guvern" [art. 166 lit. e)], iar în alte texte vine cu detalii procedurale în ceea ce priveşte răspunderea politică şi moţiunea de cenzură.[3)]

[1)] Reţinem că legiuitorul constituant german preferă formula vot de neîncredere în locul formulei moţiune de cenzură, pentru a fi într-o situaţie simetrică (arhicunoscuta simetrie şi bipolaritate de logică şi filozofie clasică germană) cu terminologia utilizată pentru a evoca învestitura, anume votul de încredere. Este de subliniat, însă, că votul de încredere în Cancelarul Federal poate fi iniţiat şi în timpul exercitării mandatului (art. 68). Dacă votul de încredere nu este dat de Bundestag, cu majoritatea membrilor săi, Preşedintele Republicii poate, la propunerea Cancelarului Federal, să dizolve Bundestag-ul în două zile, iar noul Bundestag va alege un alt Cancelar, cu majoritatea de voturi a membrilor săi. La fel ca şi în cazul votului de neîncredere, şi votul de încredere nu poate interveni decât după expirarea a 48 de ore.

[2)] Acest text din Constituţia Spaniei trebuie coroborat cu art. 108, după care Guvernul este solidar responsabil de gestiunea sa politică în fata Congresului Deputaţilor, precum şi cu art. 114, care reglementează moţiunea (votul de încredere) asupra Programului de guvernare sau asupra unei declaraţii de politică generală. Dacă Congresul Deputaţilor a refuzat votul de încredere, Guvernul îşi prezintă Regelui demisia şi se procedează la formarea unui nou Guvern.

[3)] Potrivit art. 193 din Constituţia Portugaliei, Guvernul răspunde în faţa Preşedintelui Republicii şi a Adunării Republicii, dar în art. 188 alin. (2) se precizează că Preşedintele poate demite Guvernul numai dacă acest lucru este necesar pentru asigurarea funcţionării normale a instituţiilor democratice, după ce ascultă Consiliul de Stat.Tragerea la răspundere politică a Guvernului de către Parlament se poate realiza, ca soluţie

719. Constituția Finlandei reglementează foarte sintetic instituția răspunderii politice, arătând că membrii Consiliului de Miniștri răspund pentru gestiunea lor în fața Camerei Reprezentanților, orice membru al Consiliului care a participat la reglementarea unei probleme răspunde de hotărârea luată, cu excepția cazului în care a exprimat o opinie diferită, consemnată în procesul-verbal (art. 43), iar Constituția Olandei se limitează la un singur text cu valoare de principiu: „Regele este inviolabil. Miniștrii poartă răspunderea" (art. 42), formulă prezentă și în Constituția Belgiei (art. 88), dar această Constituție reglementează, în detaliu, și răspunderea penală a membrilor Guvernului (art. 103).

Constituția Suediei, după formula consacrată în constituțiile ce reglementează o monarhie constituțională, reține că Guvernul va fi responsabil în fața Riksdag-ului (art. 61), dar vine și cu detalii de ordin procedural.[1)]

Constituția Norvegiei reglementează o răspundere politică a membrilor Guvernului în fața Regelui, concretizată în sancțiunea destituirii[2)], care, însă, poate duce și la răspunderea penală, competența punerii sub acuzare revenind Parlamentului [art. 30 alin. (3)], cum vom arăta.

720. Legiuitorul constituant român s-a oprit, în final, la o soluție apropiată de cea franceză, cu particularitatea că adoptarea moțiunii de cenzură, la fel ca și învestitura, a fost dată în competența ambelor Camere reunite în ședință comună. Astfel, moțiunea de cenzură, potrivit art. 113 din Constituție, poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor,[3)] comunicându-se Guvernului pe data depunerii. Ea se dezbate, în ședință comună a celor două Camere, după trei zile de la data „când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere" și se adoptă cu votul majorității deputaților și senatorilor. La fel ca în formula franceză și spaniolă, dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, și la noi, cei care au inițiat-o nu mai pot depune o nouă moțiune în aceeași sesiune, excepție făcând ipoteza angajării răspunderii Guvernului.

---

tehnică, fie în urma solicitării unui vot de încredere cu privire la o declarație de politică generală sau la orice problemă relevantă de interes național, când neaprobarea moțiunii de încredere duce la demisia Guvernului [art. 198 lit. e)], fie prin votarea unei moțiuni de cenzură în legătură cu executarea de către Guvern a Programului său sau cu orice problemă relevantă de interes național, la inițiativa unei pătrimi din deputați (art. 187).

[1)] Astfel, în art. 5 din Cap. VI se precizează că, după ce Parlamentul declară că Primul-ministru sau un ministru nu se mai bucură de încredere, Președintele Parlamentului va trebui să-l îndepărteze din funcție. Dacă există posibilitatea unor alegeri extraordinare, destituirea nu mai are loc, urmând ca în săptămâna ce urmează Parlamentul să dea vot de neîncredere. Se subînțelege că, în această din urmă ipoteză, Guvernul va ființa ca Guvern demisionar, având misiunea organizării alegerilor extraordinare, încetându-și activitatea după formarea noului cabinet, pe baza alegerilor, aspecte prevăzute expres de Constituție. Este de menționat că un membru al Guvernului care a fost demis (altul decât Primul-ministru) mai poate rămâne în funcție până la învestirea unui nou titular, numai la solicitarea Primului-ministru.

[2)] Astfel, textul constituțional dispune că Primul-ministru și ceilalți membrii ai Consiliului de Stat, precum și secretarii de stat pot fi destituiți de Rege, fără o hotărâre judecătorească, după ce a ascultat opinia Consiliului de Stat în această privință. La fel se procedează și în cazul altor înalți funcționari. Un lucru inedit este acordarea de pensii celor demiși, care se va decide de către viitorul Parlament, până atunci vor primi 2/3 sub salariul avut în momentul destituirii.

[3)] Formularea „cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor", din art. 113 alin. (2), are în vedere numărul general al parlamentarilor. Este posibil, astfel, ca moțiunea de cenzură să fie inițiată numai de un grup de senatori sau numai de un grup de deputați, pentru a fi o inițiativă constituțională numărul

9.5. Angajarea răspunderii Guvernului de către Primul-ministru

721. Teoria «**contractului de guvernare**» admite iniţiative în ceea ce priveşte denunţarea unilaterală a acestuia nu numai din partea Parlamentului, ci şi din partea Primului-ministru. Practica guvernării confirmă apariţia a tot felul de situaţii delicate, a unor momente de «tensiune» politică, a unor stări de încordare internaţională etc., pe care echipa guvernamentală trebuie să le rezolve rapid. În general, se spune că timpul nu aşteaptă, pentru viaţa politică şi activitatea guvernamentală lipsa de reacţie în anumite momente poate conduce la consecinţe ce nu pot fi înlăturate decât peste ani şi ani. Nu mai puţin adevărat, excesul de zel, adoptarea unor soluţii pripite, imprudente, pot duce la consecinţe similare, dacă nu şi mai grave. Este, aici, vorba, până la urmă, de «cântarul» interior al oamenilor politici, în speţă al şefului Guvernului, fără vorbe mari, de «arta guvernării».

722. Plecând de la aceste realităţi, este posibil ca la un moment dat între Guvern şi majoritatea parlamentară să nu mai existe o consonanţă politică perfectă, să se ajungă la o anume răceală, la anumite rezerve (fie şi numai din partea anumitor forţe ale majorităţii parlamentare), adică la o stare de boală ce riscă să se cronicizeze. Un Guvern responsabil, adică conştient de misiunile sale, cu oameni care văd ţara şi prosperitatea cetăţenilor ei înaintea afacerilor proprii, nu poate accepta această stare de incertitudine. Dacă vorbim de un Guvern cu spirit accentuat de responsabilitate, trebuie să admitem că este vorba, înainte de toate, de un Prim-ministru cu atari calităţi morale, care doreşte clar, fără echivoc, să-şi clarifice poziţia faţă de Parlament, dar pretinde, corect, şi Parlamentului acelaşi lucru.

Operaţia juridică prin care are loc această clarificare de poziţii, care a devenit şi o instituţie, se cheamă angajarea responsabilităţii Guvernului de către Primul-ministru în faţa Parlamentului, instituţie relativ recentă, reglementată de un număr restrâns de constituţii.

723. Potrivit art. 49 alin. (1) din Constituţia Franţei, Primul-ministru, după deliberările din Consiliul de Miniştri, angajează responsabilitatea Guvernului asupra programului său, eventual asupra unei declaraţii de politică, iar potrivit alin. (3)' al aceluiaşi articol, Primul-ministru poate angaja şi responsabilitatea Guvernului asupra unui text.

Legiuitorul constituant francez leagă, de fapt, declanşarea moţiunii de cenzură de existenţa unei «provocări» a Primului-ministru, asupra programului de guvernare şi, eventual, asupra unei declaraţii de politică generală, or legiuitorul constituant român a înţeles să reglementeze şi „un joc" separat al moţiunii de cenzură. Am putea spune, în primul rând, „un joc" separat al acesteia, dar moţiunea de cenzură se poate declanşa şi în urma angajării răspunderii Guvernului de către Primul-ministru, aspecte reglementate de art. 113 din Constituţie. La provocarea Guvernului, Parlamentul răspunde cu o moţiune de cenzură, după care Guvernul, fie se va consolida politic (sub aspectul sprijinului parlamentar), fie va deveni un Guvern demisionar.

---

acestora trebuie să fie de cel puţin o zecime nu din totalul senatorilor sau, după caz, al deputaţilor, ci din totalul senatorilor adunat cu totalul deputaţilor, adică din numărul parlamentarilor. Nimic nu opreşte, însă, cum s-a şi întâmplat în practica parlamentară, ca lista semnatarilor să cuprindă atât deputaţi, cât şi senatori (a se vedea pentru alte amănunte *M. Constantinescu, I. Deleanu, I. Muraru, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 249-251).

724. Potrivit Constituției noastre, Guvernul își poate **angaja răspunderea** în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. După prezentarea unuia din aceste documente, în termen de trei zile, se poate depune o moțiune de cenzură, cu respectarea regulilor stabilite de art. 113, evocate mai sus. Se subînțelege că votarea moțiunii de cenzură are ca efect demiterea Guvernului, nemaipunându-se problema acceptării sau a aprobării documentului în considerațiunea căruia și-a angajat răspunderea. Invers, dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, trebuie, logic, admis că Guvernul «a câștigat», mai exact, „proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamentele acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern", cum se menționează în alin. (3) al art. 114.

725. Observăm că Guvernul riscă, dar poate și obține lucruri pe care, în procedura parlamentară obișnuită, inclusiv în procedura de urgență, nu le-ar fi obținut niciodată. Interesant este de reținut că, în logica textului, centrul de greutate cade pe dezbaterea moțiunii de cenzură și nu a programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege. Desigur, nimic nu oprește ca în dezbaterea moțiunii de cenzură să se facă referiri și la documentul prezentat de Guvern, oricum, aceste referiri sunt obligatorii când între motivele moțiunii de cenzură este reținut și documentul în cauză.

Aceste concluzii se impun cu atât mai mult față de noul text al instituției angajării răspunderii, art. 114, care, în alin. (3), admite prezentarea de amendamente la proiectul de lege prezentat și modificarea, respectiv completarea acestuia în baza respectivului amendament, de către Guvern.

Strict teoretic, se pune problema de a ști dacă, în ipoteza nedepunerii unei moțiuni de cenzură, se fac dezbateri asupra celor prezentate de către Guvern, dacă pot interveni modificări și, firește, dacă, în final, va fi necesar un vot.

După părerea noastră, aceste dezbateri, dacă se organizează, nu pot fi decât de clarificare, desigur Guvernul poate aduce modificări, dar nu este obligat să o facă, cum nu este obligat nici să țină seama de amendamentele formulate la proiectul de lege. Este o chestiune care ține exclusiv de opțiunea politică a Guvernului care, se înțelege, respingând orice amendament, își asumă și riscul corespunzător[1]. Parlamentul nu are decât să contracareze printr-o moțiune de cenzură, iar problema votului este lipsită de sens. Tocmai în aceasta constă particularitatea instituției, Guvernul obține o lege fără ca Parlamentul, strict teoretic vorbind, să fi legiferat.

726. Președintele României nu este ținut de această procedură, el tratează legea respectivă ca pe oricare altă lege, putând cere Parlamentului reexaminarea acesteia. În cazul în care Președintele României a cerut reexaminarea, dezbaterea legii, cum se menționează în art. 114 alin. final, se va face în ședința comună a celor două Camere, urmând să se aplice regulile de cvorum, după cum este vorba de o lege organică sau o lege ordinară. Este clar că, de data aceasta, vor fi dezbateri și se vor face amendamente, dar exclusiv în ideea precizării poziției

[1] La pachetul de legi privind reforma în domeniile proprietății și justiției, și măsurile adiacente, prin care Guvernul și-a asumat răspunderea pentru Legea privind justiția, s-au depus mai multe amendamente, majoritatea fiind respinse, ceea ce, probabil, a determinat căderea moțiunii de cenzură. Moțiunea de cenzură s-a dezbătut în ședința Parlamentului din 22 iunie 2005, fiind respinsă cu 186 voturi pentru și 265 împotrivă.

Parlamentului faţa de cererea de reexaminare a Preşedintelui Republicii, şi nu în ideea blocării, acum, a efectelor, în planul legiferării, angajării răspunderii Guvernului. Este concluzia care se impune într-o interpretare sistematică, cu rigoare ştiinţifică, a Constituţiei.[1)]

9.6. Răspunderea penală a membrilor Guvernului în dreptul comparat

727. La fel ca şi răspunderea politică a Guvernului şi răspunderea penală a membrilor Guvernului cunoaşte diferite soluţii în constituţiile naţionale, fiind, însă, prezente trei elemente cu valoare de constantă a acestei instituţii: a) necesitatea punerii sub acuzare de către o autoritate publică, de regulă Parlamentul; b) competenţa de judecată aparţine fie Curţii Supreme de Justiţie, fie Curţii Constituţionale; c) existenţa unei prevederi şi a unor fapte, corespunzător sancţiunii specifice - ideea legii responsabilităţii ministeriale. Dintre constituţiile care consacră o formă republicană de guvernământ, ne oprim la Constituţiile Italiei, Finlandei, Germaniei, Franţei, Austriei, Greciei şi Portugaliei, iar dintre constituţiile care consacră o formă monarhică de guvernământ, ne oprim la Constituţiile Spaniei, Belgiei şi Norvegiei.

728. Constituţia Italiei prevede, în art. 96, că Preşedintele Consiliului de Miniştri şi miniştrii pot fi puşi sub acuzare, de către Parlament, în şedinţă comună, pentru un delict comis în exerciţiul funcţiei lor, iar competenţa de judecată aparţine Curţii Constituţionale,[2)] ţinându-se seama de imunitatea parlamentară, de regulă, miniştrii fiind şi parlamentari. Se subînţelege că punerea sub acuzare a unui ministru care este şi parlamentar presupune şi votul pentru ridicarea imunităţii parlamentare.

729. Constituţia Germaniei nu reglementează în mod special răspunderea penală a membrilor Guvernului, cum o face în cazul Preşedintelui Federal, dar reglementează comisiile de anchetă ale Bundestag-ului (art. 44), respectiv comisiile de anchetă comune (art. 53), menţionând, totodată, că deciziile comisiilor de anchetă nu se impun tribunalelor, acestea sunt libere să aprecieze şi să judece faptele. Un atare principiu este valabil şi pentru Tribunalul Constituţional, care judecă, în urma unor anchete parlamentare, pe membrii cabinetului.

730. Constituţia Franţei, în schimb, conţine un text special, potrivit căruia membrii Guvernului sunt răspunzători penal de actele săvârşite în exerciţiul funcţiilor lor şi calificate drept crime sau delicte în momentul comiterii [art. 68 alin. (2)]. Mai mult, se menţionează în mod expres că membrii Guvernului, ca şi complicii lor, vor răspunde penal „în cazul unui complot contra siguranţei statului". Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Justiţie,

---

[1)] Faptul că în art. 68 Parlamentul este calificat ca organ reprezentativ suprem şi unică autoritate legiuitoare, pe de o parte, şi că, potrivit art. 77, Parlamentul are latitudinea de a ţine seama sau nu de obiecţiile Preşedintelui României, pe de altă parte, nu exclude obligaţia Parlamentului de a se conforma efectelor art. 114, o dată ce „a pierdut" partida cu Guvernul. Nu trebuie să uităm că art. 114 este tot un text din Constituţie, care, în ceea ce priveşte adoptarea legii, face o derogare de la procedura obişnuită reglementată de Secţiunea 3, Cap. I, Titlul III (art. 72-76).

[2)] Este de menţionat că în art. 134 din Constituţie se prevede în mod expres competenţa Curţii Constituţionale de a judeca numai acuzaţiile ce îl privesc pe Preşedintele Republicii, dar prin practica Curţii, bazată (sprijinită) şi de unele reglementări legale (de exemplu Legea nr. 1/1953, Legea nr. 1/1989) s-a extins competenţa Curţii şi la judecarea acuzaţiilor aduse membrilor Guvernului (Vezi precizările în acest sens, în *„Les constitutions de l'Europe des Douze"*, p. 240 nota nr. 1 şi p. 246 nota nr. 1).

care este obligată să facă încadrarea faptelor și să stabilească pedepsele după legile în vigoare în momentul comiterii acestora și nu în momentul acuzării sau al judecății. Este un principiu constituțional care are foarte mare importanță când se pune problema răspunderii unor foști membrii ai Guvernului, după o perioadă mai îndelungată de timp, evident, înăuntrul termenului de prescripție, dar pentru fapte penale săvârșite în exercitarea prerogativelor ministeriale, nu ca simpli cetățeni (de exemplu, un accident de circulație etc.).

731. Constituția Austriei reglementează competența Consiliului Național de a pune sub acuzare pe membrii Guvernului federal, cerând pentru aceasta prezența a mai mult de 1/2 din membrii săi [art. 76 alin. (1), art. 142]. Curtea Constituțională este învestită cu dreptul de a se pronunța asupra acuzațiilor adresate autorităților superioare, între care și miniștri. Hotărârea Curții are ca efect decăderea din funcție, Curtea putând aplica și dispozițiile legilor penale.

732. Constituția Portugaliei, prin art. 199, lasă punerea sub acuzare a membrilor Guvernului și declanșarea procesului penal în competența autorităților de drept comun, precizând, însă, că după ce o acuzare rămâne definitivă, excepție făcând acuzările pentru fapte sancționate cu mai mult de trei ani de închisoare, Adunarea Republicii are dreptul să decidă dacă respectivul membru al Guvernului va fi sau nu demis din funcție.

733. Constituția Greciei cuprinde unele din cele mai ample reglementări cu privire la punerea sub acuzare și judecarea miniștrilor (art. 86). Se arată că numai Parlamentul are dreptul de a pune sub acuzare membrii Guvernului și secretarii de stat în funcțiune sau cei care au avut funcții în trecut, în virtutea legii responsabilității ministeriale, în fața unei Curți speciale. Această Curte, prezidată de președintele Curții de Casație, este compusă din 12 magistrați, trași la sorți de președintele Parlamentului (Camerei Deputaților), în ședința publică, dintre judecătorii Curții de Casație și președinții curților de apel.

734. Nici o percheziție, instrucție sau anchetă asupra miniștrilor și secretarilor de stat, pe funcție sau care au fost în funcții, pentru actele sau omisiunile comise în exercițiul funcției, nu poate fi autorizată decât în baza unei decizii ad-hoc a Camerei. Dacă în cursul unei anchete administrative sunt relevate elemente susceptibile de stabilire a responsabilității unui membru al Guvernului sau a unui secretar de stat, în baza legilor responsabilității ministeriale, la finele acestei anchete, elementele respective, prin intermediul procurorului competent, se transmit Camerei. Numai Camera are dreptul de a suspenda cercetarea penală. În anumite cazuri, pentru formularea acuzației, când există și pericolul împlinirii termenului de prescripție, Camera poate constitui, printr-o decizie, o Comisie specială, formată din deputați și înalți magistrați.[1)]

735. Potrivit art. 47 din Constituția Finlandei, Cancelarul Justiției,[2)] când apreciază că Guvernul, în ansamblul său, sau unul dintre membrii săi acționează ilegal în exercitarea funcției,

[1)] De pildă, în septembrie 1994, Parlamentul grec a hotărât punerea sub acuzare a fostului Prim-ministru, Constantin Mitsotakis, precum și a miniștrilor finanțelor și comerțului din cabinetul său. Parlamentul, dintr-un total de 300 de parlamentari, a votat cu 170 de voturi pentru trimiterea în fața justiției a foștilor guvernamentali, acuzați că au primit mită 22 milioane dolari în procesul de privatizare al unei firme producătoare de ciment. De asemenea, pe lângă corupție și mită, fostul Prim-ministru a fost acuzat și de interceptarea convorbirilor telefonice ale adversarilor politici, în perioada 1988-1990 (vezi „Adevărul", nr. 1365/17-18 septembrie 1994, p. 1).

[2)] Este o instituție specifică, ceva în genul Ministerului Public, în orice caz, Cancelarul Justiției este și Procurorul general.

are obligaţia de a-şi formula observaţii, în scris, în acest sens. Dacă se acceptă opinia, ea se consemnează în procesul-verbal al şedinţei de Guvern. Dacă ilegalitatea comisiei este de natură să antreneze acuzarea în faţa Înaltei Curţi,[1] punerea sub acuzare va fi hotărâtă de Preşedintele Republicii, care o va susţine în faţa Înaltei Curţi.

736. Constituţia «istorică» a Belgiei stabilea competenţa Camerei Reprezentanţilor de a acuza miniştri şi de a-i cita în faţa Curţii de Casaţie, care îi judecă în secţiuni unite. Făceau excepţie crimele şi delictele comise de miniştri în afara funcţiei, care se judecau după regulile dreptului comun. Se arată, totodată, că o lege va determina cazurile de responsabilitate, pedepsele şi procedura împotriva miniştrilor, fie prin acuzaţia adusă de Camera Reprezentanţilor, fie prin urmărirea părţii legate prin infracţiuni comise în afara funcţiei.

Regele nu poate graţia un ministru condamnat de Curtea de Casaţie, decât la cererea uneia din cele două Camere (art. 91).

Constituţia actuală (din 17 februarie 1994, cu revizuirea din 17 iunie 1998) schimbă datele problemei; practic, se reglementează o răspundere politică într-o formă foarte sintetică (miniştrii sunt responsabili în faţa Camerei reprezentanţilor – art. 101 alin. (1)[2] şi o răspundere penală într-o formă analitică, în faţa instanţelor judecătoreşti (art. 103). În esenţă, se precizează că răspunderea penală intervine pentru infracţiunile comise de miniştrii „în exercitarea funcţiei", competenţa aparţinând Curţii de Apel, soluţia acestei instanţe fiind atacabilă la Curtea de Casaţie, în Secţiuni Unite; legea determină procedura în faţa curţilor. De asemenea, se menţionează că urmărirea penală, citările directe în faţa Curţii de Apel, cu excepţia flagrantului, precum şi orice arestare a unui ministru, necesită autorizarea Camerei reprezentanţilor. Se menţine [art. 103 alin. (7)] şi soluţia din art. 91, citată, din «vechea» Constituţie, ca şi ideea legii relative la răspunderea civilă şi penală a miniştrilor (art. 74 pct. 2).

737. Constituţia Spaniei, în art. 102, prevede că răspunderea penală a Preşedintelui Consiliului de Miniştri şi a celorlalţi membri ai Guvernului este cerută, dacă este cazul, în faţa Secţiei penale a Tribunalului Suprem. Dacă acuzarea se referă la un caz de trădare sau alt delict contra siguranţei statului, comis în exerciţiul funcţiei, ea nu poate fi declanşată decât din iniţiativa unei pătrimi din membrii Congresului şi cu acordul majorităţii absolute a membrilor acestuia. Prerogativele Regale de graţiere nu se aplică şi în aceste situaţii.

738. Constituţia Norvegiei, cum s-a văzut, leagă răspunderea penală a membrilor Guvernului (Consiliului de Stat) de răspunderea politică care, la rândul ei, intervine exclusiv pentru săvârşirea unor fapte imputabile, sancţiunea penală apărând, de regulă, ca o sancţiune complementară a destituirii, înţeleasă, sub aspectul naturii juridice, ca sancţiune constituţional-administrativă. Astfel, membrul Consiliului de Stat care nu a protestat faţă de o decizie a Regelui care venea în contradicţie cu forma de guvernământ sau cu legile ori era evident dăunătoare Regatului, este considerat ca fiind de acord cu Regele şi va fi făcut răspunzător, putând fi pus sub acuzare de către Parlament (*Odelstring*). Se subînţelege că în aceste cazuri

---

[1] Este o Curte specială, la care se refera art. 59 din Constituţie, iar organizarea ei se face printr-o lege cu caracter de lege constituţională. Această Curte judecă punerea sub acuzare a miniştrilor, a membrilor Curţii Supreme şi ai Curţii Administrative Supreme.

[2] În alin. (2) al art. 101, citat, se precizează că nici un ministru nu poate fi cercetat pentru opiniile exprimate „în exercitarea funcţiei sale", subînţelegându-se că este vorba de opiniile exclusiv politice.

nu operează automat destituirea, ca sancțiune prealabilă, nimic nu oprește că persoană în speță să fie pusă sub acuzare, că ministru în funcțiune, iar destituirea să intervină după pronunțarea instanței. Este, însă, o ipoteză pur teoretică, de vreme ce Regele poate destitui pe Primul-ministru și pe ceilalți membri ai Consiliului de Stat, „fără o hotărâre judecătorească".

9.7. Evoluția ideii și reglementării răspunderii penale a miniștrilor la noi

739. Cum s-a menționat deja, ideea responsabilității ministeriale a apărut pentru prima oară în Anglia, cea dintâi acuzare, *impeachment,* a fost adusă unui ministru al lui Eduard al III-lea (1327-1377), Camera Comunelor dobândind dreptul de a susține acuzarea miniștrilor în fața Camerei Lorzilor. Din Anglia, cum ne informează prof. Anibal Teodorescu, ideea a trecut în constituțiile revoluționare ale Franței, începând cu cea din 1791 și apoi, sub diferite forme, în organizarea tuturor statelor constituționale din Europa.[1)]

Principiul **responsabilității ministeriale** la noi a fost consacrat, adevărat, într-o formă incompletă, lipsită de precizie, prin Regulamentele Organice[2)] și a fost prezent în cele mai importante documente politice ce conțineau și idei de ordin constituțional, câștigându-și «dreptul de cetate» prin Constituția din 1866.

Autorul citat remarcă că dispozițiile incomplete și neclare ale Regulamentelor au făcut ca, practic, problema responsabilității miniștrilor să nu se pună niciodată pe timpul aplicării acestora. Tocmai de aceea, ideea responsabilității ministeriale a fost o idee centrală în documentele politice ale Revoluției din 1848, subînțelegându-se, în primul rând, ideea de răspundere penală.[3)] Kogălniceanu, în „Dorințele Partidei Naționale din Moldova", a susținut că responsabilitatea miniștrilor, ca și a tuturor funcționarilor, reprezintă o „instituție mântuitoare pentru țară".[4)]

Ideea responsabilității ministeriale este prezentă, cum se cunoaște, și în Proclamația de la Islaz, care cuprinde și punctul: „Responsabilitatea miniștrilor și a tuturor funcționarilor în funcția ce ocupă".

[1)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, op. cit., vol. I, p. 121.

[2)] Astfel, art. 150 din Regulamentul Organic al Munteniei preciza: „Fieșicare dintre acești trei Miniștri își va avea Departamentul despărțit în Secții, iar Secretariatul fiește-căreia Secții va iscăli în toate hârtiile și poruncile și va fi răspunzător împreună cu Ministrul pentru toate trebile curgătoare ce vor privi la acea Secție". În mod similar, era redactat și art. 137 din Regulamentul Organic al Moldovei.

[3)] Ideea răspunderii miniștrilor, inclusiv sub aspect penal, a fost prezentă și în acțiunile guvernamentale din anul revoluției. De pildă, Ștefan Catargiu, ministru în Guvernul Moldovei, a cerut, în numele Guvernului, prin Proclamația din 28 martie 1848, câtorva boieri să-și dea cu părerea asupra unor reforme constituționale, între care și teza ca: „Miniștrii să aibă deplină libertate pravilnicească în lucrările lor, pentru ca să poarte toată răspunderea acestor lucruri" (Anul 1848 în Principatele Române, vol. I, 1902, p. 5).

[4)] Teza responsabilității ministeriale din Programul „Partidei Naționale din Moldova"- din Constituția Kogălniceanu, pentru că știm că el a elaborat și un proiect de Constituție, în sensul strict al termenului (A se vedea *A. Iorgovan*, Drept constituțional și instituții politice, p. 110) a fost îmbrățișată și de Domnul Mihail Sturdza, deși „el era departe de a împărtăși toate revendicările partidei reformiste" (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 122). Astfel, în Ofisul nr. 70 din iulie 1848 adresat Sfatului Administrativ extraordinar, se cere să se pună în lucrare anumite măsuri, cuprinse în 28 de „puncturi", între care și „Șeful departamentelor sunt răspunzători pentru orice abatere dovedită în regulile statornicite în respectivele lor atribuțiuni" (în Buletin nr. 60/29 iulie 1848. Vezi și „Anul 1848 în Principate", vol. I, p. 738 și urm., precum și *A. Teodorescu*, op. cit., p. 122, nota nr. 1).

Concretizarea legislativă a acestor idei se realizează prin Convenţia de la Paris din 1858, care, în art. 15, reţine: „Orice act slobozit de Hospodar, trebuie să fie contrasemnat de către miniştrii competenţi.

Miniştrii vor fi răspunzători de violarea legilor şi mai ales de orice risipă a banilor publici. Ei vor fi supuşi judecăţii Înaltei Curţi judecătoreşti şi de Casaţie. Acţiunea va fi provocată de Hospodar sau de Adunare".[1)]

740. Tot din tratatul prof. Anibal Teodorescu aflăm, citându-se un autor mai puţin cunoscut,[2)] că ideea responsabilităţii ministeriale a fost prezentă şi în Proiectul de Constituţie „a Principatelor Unite ale României", elaborat de Comisia centrală de la Focşani, în 1859.[3)]

Constituţia din 1866 preia formula belgiană, dar prevede necesitatea unei legi speciale pentru stabilirea infracţiunilor şi pedepselor la „cea dintâi sesiune", care a apărut, în realitate, abia la 2 mai 1879, iar Constituţia din 1923 menţine spiritul Constituţiei din 1866, „modificând însă cuprinsul vechiului art. 101, pe care l-a pus în acelaşi timp în acord cu «situaţiunea» creată de legea din 1879".[4)]

Constituţia din 1938, formal, menţine obligaţia contrasemnării de către miniştri a „actelor de stat ale Regelui", precizând că „Persoana Regelui este inviolabilă", dar „Miniştrii Lui sunt răspunzători" (art. 44), însă nu se mai poate vorbi despre instituţia responsabilităţii ministeriale ca instituţie cardinală a unui sistem democratic. De vreme ce s-a introdus dictatura personală a Regelui Carol al II-lea, prin această Constituţie, riguros ştiinţific, nu mai putem vorbi de Guvern, ca subiect de drept public, implicit de responsabilitatea ministerială, situaţie care, cu anumite nuanţări de ordin formal, s-a menţinut în România până la Revoluţia din Decembrie 1989.

[1)] Reprodus după *A. Teodorescu*, loc. cit., unde autorul ne informează (nota nr. 5) că Înalta Curte a fost chemată de două ori sub imperiul Convenţiei să pună în aplicare principiul responsabilităţii ministeriale: o dată în 1862, când a declarat neîntemeiată acuzarea adusă de Adunarea electivă (acuzare realizată prin votul din 20 iunie 1862) C'abinetului Manolache Costache (Manolache Costache, George Costaforu, Generalul Ion Florescu, Ion I. Filipescu, Vasile Boerescu şi Generalul Barbu Vladoianu); a doua oară în 1864, când a declarat inadmisibil recursul făcut de A.Anagnosti împotriva procedurilor de punerea sa sub acuzare, respectiv a confirmat tragerea la răspundere a lui Emil Arghiropol, fost ministru de justiţie şi a lui Dumitru Ioanide, fost director în Ministerul de Interne, de către fostul Domnitor Barbu Ştirbei (vezi şi Cas. I, Buletin, 1 aprilie 1864, p. 201).

[2)] *A. Gorovei*, Primul proiect de Constituţie întocmit de Comisiunea centrală din 1859, Fălticeni, 1914.

[3)] Au fost reţinute un număr de 4 articole, ce aveau următoarea redactare:

„Art. 48. Miniştrii sunt răspunzători de călcarea legilor şi de orice risipă a banilor publici. Ei vor fi judecaţi de Înalta Curte de Justiţie şi de Casaţiune, Urmărirea lor poate fi provocată de către Domn sau de către adunare. Punerea sub acuzaţiune a miniştrilor nu se poate rosti decât prin majoritate de două treimi ale membrilor de faţă.

Art. 49. La nici un caz ordinul verbal sau scris al Domnului nu poate apăra pe un ministru de răspundere.

Art. 50. Miniştrii traşi la judecată dinaintea Curţii de Justiţie şi Casatiune vor fi judecaţi de dânsa numai pentru faptele lor ministeriale. Pentru delictele sau crimele săvârşite de către ei în timpul aflării lor în funcţiune, întru cât ele nu derivează din aceste funcţiuni, precum şi în procesele civile, ei vor fi judecaţi după legile şi formele după care se judecă toţi românii.

Art. 51. Domnul nu poate să ierte nici să micşoreze pedeapsa hotărâtă miniştrilor de către Înalta Curte de Justiţie şi de Casaţiune, de cât numai în puterea mijlocirei a adunării generale" (citat de *A. Gorovei*, op. cit., p. 20, precum şi de *A. Teodorescu*, op. cit., p. 123 nota nr. 1).

[4)] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 126.

Sub aspect institutional-constituțional, tradiția reglementărilor democrate a responsabilității penale a miniștrilor se reia prin Constituția din 1991.

9.8. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului în baza Constituțiilor din 1866 și 1923

741. Constituția din 1866,[1] ca și cea din 1923, au reținut dreptul fiecărei Camere de a acuza pe miniștri și a-i trimite în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, care singură, în secțiuni unite, era competentă să-i judece, fiind exceptate, după modelul belgian, crimele și delictele comise de miniștri în afara exercițiului funcției, mai exact, exercițiul acțiunii civile în aceste cazuri, stabilit prin legi. Punerea sub acuzare se putea face de către fiecare Cameră numai cu o majoritate calificată de 2/3 dintre membrii prezenți.[2]

Constituția din 1866 vorbea despre o lege, ce urma să fie prezentată la prima sesiune, prin care să se determine: a) cazurile de responsabilitate; b) pedepsele aplicabile și c) modul de urmărire „în contra lor", atât cu privire la acuzația admisă de Parlament, cât și cu privire la urmărirea din partea celor lezați, pe când în Constituția din 1923 se reține: „Legea responsabilității ministeriale determină cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile miniștrilor". Aceste formulări nu sunt întâmplător diferite, Constituția din 1866 stabilea principiile viitoarei legi a responsabilității ministeriale, pe când Constituția din 1923 confirma existența acestei legi.[3]

---

[1] Este vorba de art. 100 și 101, care reglementau regimul răspunderii, respectiv de art. 102, care reglementa răspunderea penală în perioada tranzitorie, până se va «face legea» responsabilității ministeriale. Dispoziții cu privire la răspunderea penală a miniștrilor erau cuprinse și în art. 103: „Regele nu poate să evite sau să micșoreze pedeapsa hotarâtă miniștrilor de către Înalta Curte de Casațiune și de Justiție de cât numai dupe cererea Adunarei care i-ar fi pus în acusațiune" (reprodus după *I. Muraru și colab.*, Constituțiile române, op. cit., p. 58). Sub regimul acestei Constituții responsabilitatea ministerială a fost pusă în următoarele situații: a) în 1876, când Camera liberală a votat, la 20-22 iulie, darea în judecată a celor mai importanți miniștri conservatori din guvernul anterior (Lascăr Catargiu, I.Em. Florescu, P. Mavrogheni, Al. Lahovari, B. Boerescu, N. Crețulescu, G. Costofaru, Petre Carp, Teodor Rosetti, G.Gr. Cantacuzino și Titu Maiorescu), învinuiți de violarea Constituției prin ingerințe electorale, de violarea libertăților publice, de risipa banilor statului și de abuz de autoritate. Neexistând la acea dată o lege a responsabilității ministeriale, Camera a numit, mai întâi, o comisie de anchetă și apoi un comitet de acuzare, care și-au depus Raportul în ședința din 10 martie 1877, după care s-a decis menținerea în stare de acuzare numai a lui Lascăr Catargiu, I.Em. Florescu, P. Mavrogheni, Al. Lahovari și Titu Maiorescu. Nu s-a ajuns, însă, la judecată, deoarece în anul următor, la 26 ianuarie 1878, chiar la propunerea liderului liberal Ion Brătianu, Camera a votat retragerea acuzației (a se vedea *T. Maiorescu*, Istoria contemporană a României, 1925, p. 66 și urm., *A. Teodorescu*, op. cit., p. 124 nota nr. 1); b) în 1888, când a fost condamnat Generalul Al. Angelescu, fost ministru de război, pentru delictul de mituire și violarea legii contabilității, la 3 luni închisoare, 5000 lei amendă, 25000 lei despăgubiri și pierderea gradului (Curtea de Casație secția a II-a, decizia nr. 10/1888, în Buletin, 1888, p. 1055, informație reprodusă și de *A. Teodorescu*, op. cit., p. 185); c) în 1889, când s-a aprobat propunerea lui N. Blaremberg și a altor 21 deputați (101 voturi pentru, 4 contra), de punere sub acuzare a fostului Guvern Ion Brătianu, dar raportul comisiei de anchetă, care confirma punerea sub acuzare, a fost respins la 12 februarie 1890 (86 voturi pentru, 67 contra), ceea ce a dus la închiderea chestiunii; d) în 11 iulie 1918, când s-a votat punerea sub acuzare a Guvernului Brătianu, care a declarat război, și a lui Tache Ionescu, fost vicepreședinte. Această urmărire a luat sfârșit prin dizolvarea Parlamentului Marghiloman și decretarea ca inexistente și lipsite de orice putere legală a tuturor lucrărilor efectuate de adunările dizolvate. Este vorba de Decretul-Lege nr. 3273/6 noiembrie 1918 (*A. Teodorescu*, loc. cit.).

[2] Referitor la Constituția din 1923, este vorba, în principal, de art. 98, deși dispoziții se regăsesc și la art. 87 ori 99.

[3] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 126 și nota nr. 1.

Constituţia din 1866 făcea distincţie în ceea ce priveşte susţinerea acuzaţiei, când punerea sub acuzare era făcută de o Cameră, aceasta urma să susţină şi acuzarea în faţa Înaltei Curţi, iar când urmărirea penală era pornită de Rege, acuzarea se susţinea prin Ministerul Public, ca în Constituţia din 1923 să se reţină pentru toate situaţiile competenţa Ministerului Public. Constituţia din 1923 vine şi cu unele detalii de ordin procedural, ridicând, astfel, la nivel de principii fundamentale unele soluţii din Legea responsabilităţii ministeriale din 1879. Se reţine, astfel, că instrucţiunea se va face de o comisie a Înaltei Curţi de Casaţie, compusă din cinci membri, „traşi la sorţi în secţiuni unite", care are şi „puterea de a califica faptele şi de a decide sau nu urmărirea", cum se menţionează în art. 98 alin. (3) , teza II.

Legea din 1879 a împărţit faptele penale pentru care puteau fi miniştrii traşi la răspundere, după gravitate, în două categorii: *crime*[1] şi *delicte.*[2]

9.9. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului, potrivit Constituţiei din 1991, revizuită în 2003

742. Constituţia din 1991, continuând tradiţia, reţine numai dreptul celor trei autorităţi de a „cere urmărirea penală a membrilor Guvernului": **Senatul, Camera Deputaţilor** şi **Şeful Statului**, textul integral având următoarea redactare: „Numai Camera Deputaţilor, Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune **suspendarea** acestora **din funcţie**. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie. Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie" [art. 108 alin. (2), devenit, după revizuire, art. 109].

Legiuitorul constituant din 1991 revine, peste timp, la o formulare similară cu cea din Constituţia din 1866, precizând, totodată: „Cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială" [art. 108 alin. (3), devenit, după revizuire, art. 109].

Constituantul din 1991 a înţeles să vină cu reglementări sintetice, atât cât era necesar, pentru conturarea în legea fundamentală a instituţiei răspunderii penale a miniştrilor, reiterând, însă, tradiţia prin prisma reglementărilor ce domină dreptul public contemporan, evocate mai sus, şi ţinând seama de terminologia juridică actuală, inclusiv în dreptul penal şi procesual penal.

---

[1] Crimele erau pedepsite cu detenţia (adică închisoarea), prevăzută în Codul penal şi cu sancţiunea complementară a interzicerii ocupării de funcţii publice, de la trei ani până la toată viaţa. Erau considerate crime „următoarele acte şi fapte de natură să aducă o atingere Constituţiunii": a) semnarea sau contrasemnarea de decrete sau luarea de dispoziţii care violează un text expres al Constituţiei; b) împiedicarea sau numai simpla încercare de a împiedica, fie prin violenţă, fie prin fraudă, liberul şi sincerul exerciţiu al dreptului de vot, chiar în cazul când ulterior corpurile legiuitoare ar fi aprobat asemenea fapte.

[2] Delictele se pedepseau numai cu interzicerea de a ocupa funcţii publice de la trei ani până la maximum toată viaţa, intrând în sfera acestora „următoarele acte şi fapte": a) semnarea sau contrasemnarea de decrete sau luarea de dispoziţii, care violează un text expres al unei legi existente; b) amăgirea cu rea-credinţă, şi în prejudiciul intereselor ţării, a Reprezentantei naţionale, în ceea ce priveşte situaţia afacerilor statului. În literatura de specialitate, ca şi în practica judiciară, s-a interpretat că la crimele şi delictele prevăzute de lege nu se mai puteau adăuga altele, legea era strict limitativă, invocându-se, în acest sens, şi art. 5 din lege, care prevedea că: „miniştrii sunt responsabili pentru cazurile prevăzute în articolele de mai sus" (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 130).

743. Se știe că procesul penal are mai multe faze, prima din acestea fiind urmărirea penală, realizată de organele de cercetare penală prevăzute de Codul de procedură penală și alte legi penale speciale.[1] Ca atare, legiuitorul constituant trebuia să se raporteze, logic, mai întâi la noțiunea de urmărire penală, renunțând aici, cel puțin, la expresiile din constituțiile românești anterioare citate: „dreptul de a acuza", „dreptul de a trimite înaintea Înaltei Curți", „dreptul de a pune sub urmărire". De fapt, art. 98 din Constituția din 1923 la început folosește expresia „dreptul de a cere urmărirea miniștrilor...", dar se adaugă imediat și „dreptul de a-i trimite înaintea Înaltei Curți de Casație și Justiție".

Fără a cădea într-o capcană lingvistică, trebuie să reținem noua filozofie a textului Constituției, care consacră pentru toate persoanele fizice, inclusiv deci pentru miniștri, prezumția de nevinovăție: „Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare, persoana este considerată nevinovată" [art. 23 alin. (11)].

744. Tradiționala **punere sub acuzare**, pe care și Constituția noastră o reține în cazul răspunderii penale a Președintelui Republicii, acum, dobândește, sub aspect strict procesual penal, semnificația unei plângeri prealabile pentru **începerea urmăririi penale**. Este posibil, însă, ca începerea urmăririi penale să nu ducă la punerea în mișcare a acțiunii penale, ceea ce ar aduce ministrului în cauză calitatea de inculpat. Momentul, deci, al punerii în mișcare a acțiunii penale nu trebuie confundat cu momentul începerii urmăririi penale, începerea urmăririi penale se face *in rem*, iar punerea în mișcare a acțiunii penale se face *in personam*.[2]

Legiuitorul constituant a înțeles să vină cu o reglementare specială numai în ceea ce privește competența instanței penale pentru infracțiunile săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor, nu și în ceea ce privește faza de urmărire penală. Observăm că nu întâmplător se face vorbire despre cererea urmăririi penale, ceea ce poate să facă numai fiecare Camera în parte și Președintele Republicii, respectiv, despre „trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului". Trimiterea în judecată nu înseamnă vot al Camerei sau opțiunea Președintelui Republicii, care sunt prin excelență autorități politice, ci aprecierea și decizia procurorului, autoritate neutră, profesionist al dreptului. Votul unei Camere sau solicitarea Președintelui pe ideea „începerii urmăririi penale a membrilor Guvernului" nu leagă cu nimic pe procurorul competent, este doar o condiție ca acesta să poată acționa, deci să-și înceapă ancheta. De vreme ce competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție, se subînțelege că începerea urmăririi penale, apoi trimiterea în judecată și reținerea acuzării în

---

[1] *I. Neagu*, Drept procesual penal, Ed. Academiei București, 1988, p. 177 și urm.; *I. Neagu*, Tratat de procedură penală, Ed. Pro, 1997, p. 397 și urm.

[2] „Pentru punerea în mișcare a acțiunii penale trebuie să existe temeiuri suficiente că o anumită persoană poate fi învinovățită de săvârșirea infracțiunii, numai simpla bănuială că persoana a comis infracțiunea nu este suficientă pentru punerea în mișcare a acțiunii penale" (*I. Neagu*, op. cit., p. 176). Potrivit dispozițiilor din Codul de procedură penală (art. 262), „dacă persoana făptuitorului este cunoscută și sunt probe suficiente de vinovăție, punerea în mișcare a acțiunii penale se realizează prin ordonanța procurorului, la începutul sau pe parcursul urmăririi penale sau la sfârșitul urmăririi penale, prin rechizitoriul procurorului, care înseamnă și sesizarea instanței penale. Dacă procurorul ajunge la concluzia că nu poate fi pusă în mișcare acțiunea penală, el va dispune scoaterea de sub urmărire penală. Se poate ca uneori acțiunea penală să fie pusă în mișcare și în timpul judecății dacă în sarcina inculpatului se descoperă fapte noi, în legătură cu infracțiunea care face obiectul cauzei penale, fiind vorba de extinderea procesului penal (art. 336 C. proc. pen.), situație ce poate interveni și în cazul judecării miniștrilor de către Curtea Supremă de Justiție".

faţa Curţii sunt de competenţa Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, aşa cum se precizează în reglementările legale cu caracter organic şi procesual, problemă la care ne-am referit şi cu prilejul examinării răspunderii penale a Preşedintelui României.

745. În ediţia anterioară scriam că nimic nu opreşte, însă, ca prin Legea responsabilităţii ministeriale să se revină la tradiţie şi sub aspectul „trimiterii în judecată" a membrilor Guvernului, de vreme ce legiuitorul constituant actual, ca şi cel din 1866 ori cel din 1923, face referire numai la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, nu şi la Ministerul Public sau Parchetul General[1)].

Legea responsabilităţii ministeriale (adoptată, în sfârşit, în 1999[2)], dar într-o formă vehement criticată, motiv pentru care este completată printr-o ordonanţă de urgenţă în mai puţin de trei luni[3)], ordonanţă, la rândul ei, completată prin legea de aprobare din 2001)[4], se menţine în sfera autorităţii specializate: „Urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor se efectuează de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie" (art. 16). În schimb, Legea nr. 115/1999 introduce necesitatea unei comisii pentru „faza politică": „Dezbaterea propunerii de începere a urmăririi penale în Camera Deputaţilor sau în Senat se face pe baza raportului întocmit de o comisie permanentă

---

1) În tăcerea Constituţiei din 1866, Legea din 1879 dispunea ca pentru instrucţiune să se aleagă un Comitet de instrucţiune compus din membri ai corpului politic care pronunţase darea în judecată. Constituţia din 1923 ridica acest drept Parlamentului şi prevedea în mod expres formarea unei Comisii a Înaltei Curţi de Casaţie, compusă din cinci judecători, traşi la sorţi în secţiuni unite, inovaţie „datorată, fără îndoială, grijii de a asigura efectuarea unei instrucţiuni în modul cel mai obiectiv" (*A. Teodorescu*, op. cit. p. 135). Autorul ajunge la concluzia, corectă, de altfel, că dispoziţiile din legea responsabilităţii ministeriale cu privire la comitetul de instrucţiune au fost abrogate de Constituţia din 1923. Astfel, s-a recunoscut Comisiei de instrucţie a Înaltei Curţi toate puterile acordate de Codul de procedură penală judecătorilor instructori, precum şi preşedinţilor curţilor cu juri, afară de dreptul de a dispune arestarea preventivă a ministrului, iar Comisia îşi continua lucrările, în timp, indiferent de sesiunile parlamentare şi de legislaturi (idem, p. 136).

2) Este vorba de Legea nr. 115, adoptată de Senat la 24 mai 1999, de Camera Deputaţilor la 1 iunie 1999, publicată în M. Of., nr. 300/1999 şi intrată în vigoare la 30 zile de la publicare.

3) O.U.G. nr. 130/1999 pentru completarea Legii responsabilităţii ministeriale, publicată în M. Of., nr. 454/1999, a fost aprobată prin Legea nr.468/2001 (M.Of., P.I, nr.413/25.07.2001). Ordonanţa a fost adoptată urmare a protestelor şi ultimatumurilor date de sindicate Primului-ministru Radu Vasile şi atotputernicului Ministru de Justiţie (bineînţeles, «ministru cu moţ», adică „ministru de stat") Valeriu Stoica. Legea a fost adoptată fără a se preciza infracţiunile specifice, făcând trimitere (art. 6) la „dreptul comun", contrar Constituţiei, iar ordonanţa de urgenţă, repetăm, urmare a presiunii Confederaţiilor sindicale la nivel naţional, introduce două infracţiuni, prin care se prevede închisoare de la 2 la 12 ani şi pedeapsa complementară a interzicerii dreptului de a mai ocupa o funcţie publică de conducere pe o perioadă de la 3 la 10 ani. Cele două infracţiuni sunt: a) împiedicarea, prin ameninţare, violenţă ori prin folosirea de mijloace frauduloase, a exercitării, cu bună-credinţă, a drepturilor şi libertăţilor vreunui cetăţean şi b) prezentarea, cu rea-credinţă, a unor date inexacte Parlamentului sau Preşedintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârşirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului.

4) Legea nr. 468/2001, publicată în M. Of. nr. 413/2001, prin care se aduce o îmbunătăţire redacţională la cea de-a doua infracţiune şi se introduce o nouă infracţiune: „Constituie, de asemenea, infracţiune şi se pedepseste cu închisoare de la 5 la 20 de ani şi interzicerea unor drepturi fapta unui membru al Guvernului de a folosi funcţia sa pentru a favoriza câştigarea unei licitaţii, acordarea ilegală a unor autorizaţii sau a altor facilităţi în scopul obţinerii de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite pentru sine sau pentru altul".

Mai este de menţionat că Legea nr. 115/1999 a fost republicată în M. Of., nr. 334 din 20 mai 2002, fiind modificată şi completată de Legea nr. 161/2003 şi de O.U.G. nr. 3/2005 (M. Of., nr. 116 din 4 febru'arie 2005), aprobată de Legea nr. 90/2005 (M. Of., nr. 322 din 15 aprilie 2005).

care, în cadrul competenței sale, a efectuat o anchetă privitoare la activitatea desfășurată de Guvern sau de un minister ori de o comisie specială de anchetă, constituită în acest scop" [art. 10 alin. (1)][1].

Raportul comisiei se înscrie cu prioritate pe ordinea de zi a Camerei Deputaților sau a Senatului, legea impunând prezența obligatorie a celui în cauză la dezbatere, dar lipsa nemotivată „nu împiedică desfășurarea lucrărilor"[2].

Cel în cauză are dreptul să își expună punctul de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal, precum și asupra cererii de ridicare a imunității parlamentare, dacă este cazul.

746. Observăm că legiuitorul constituant din 1991 a lăsat posibilitatea Șefului Statului să dispună suspendarea ministrului pentru care el sau una din Camere au cerut începerea urmăririi penale, fiind o măsură de protecție a interesului public, dar și a celui în cauză. Pe perioada **suspendării**, cum remarcam împreună cu colegul Mihai Constantinescu,[3] sunt aplicabile dispozițiile art. 107 alin. (2), suspendarea fiind o cauză juridică ce face imposibilă exercitarea atribuțiilor.

Se subînțelege că, în ipoteza în care Parchetul General a dispus scoaterea de sub urmărire penală, Președintele își va retracta decretul de suspendare, precum și pe cel de numire, prin cumul, a unui ministru interimar, nepunându-se, firește, problema vreunei responsabilități în sarcina Președintelui. Această problemă se pune abia dacă Președintele refuză să-l «reîncadreze» pe cel suspendat.

Dacă a avut loc trimiterea în judecată și, deci, s-a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție prin rechizitoriul Parchetului, suspendarea din funcție a membrului Guvernului, ce a dobândit, acum, calitatea de inculpat, operează de drept, în virtutea textului constituțional. În ipoteza, greu de realizat practic, dar de admis teoretic, a achitării, vom reveni la principiile dreptului comun, punându-se problema reîncadrării în funcție, logic, tot printr-un decret al Președintelui României, urmând celorlalte aspecte legate de salariu, vechime etc., care pot duce și la proces

747. Echipa guvernamentală instalată în Palatul din Piața Victoriei, în decembrie 2004 a înțeles să adopte o ordonanță de urgență[4] de modificare a Legii nr. 115/1999, prin care regimul constituțional al răspunderii membrilor Guvernului a fost restrâns la membrii în funcțiune, justificându-se această soluție legislativă pe ideea îndeplinirii obligațiilor asumate față de Uniunea Europeană, în contextul integrării și, în același timp, ca o garanție a neactivării

---

[1] Legea precizează ca o asemenea comisie constituie și Președintele României, la propunerea ministrului justiției și a ministrului de interne, care prezintă Președintelui un raport cu propuneri privind urmărirea penală sau clasarea sesizării „pe baza analizei sesizării, a probelor depuse în susținerea acesteia, a declarațiilor și a probelor invocate de membrul Guvernului față de care se solicită urmărirea penală" [art. 13 alin. (3) din Legea nr. 115/1999].

[2] În situația în care cel în cauză se află în imposibilitate obiectivă de a se prezenta, Camera Deputaților sau Senatul, cu prilejul dezbaterilor, va fixa un nou termen (art. 11 din Legea nr. 115/1999).

[3] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 243.

[4] Este vorba de O.U.G. nr. 3/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, publicată în M. Of., nr. 116 din 4 februarie 2005, aprobată prin Legea nr. 90/2005, publicată în M. Of., nr. 322 din 15 aprilie 2005.

aşa-zisei „clauze de salvgardare”[1], fiind, în opinia noastră, o soluţie incorectă, sub aspectul ştiinţei dreptului public.

748. În ediţia anterioară a tratatului, faţă de practica juridică creată la noi în baza Constituţiei din 1866 şi a celei din 1923, precum şi faţă de reglementările şi practica actuală din ţările occidentale, scriam că textele la care ne referim din Constituţia României se aplică, deopotrivă, membrilor Guvernului în funcţiune, cât şi celor care au fost în funcţiune. Constituţia reglementează, în fond, răspunderea penală a celor care, în calitate de membri ai Guvernului, au săvârşit infracţiuni.

Distinct de acest aspect, însă, este de subliniat că, pentru infracţiunile săvârşite de membrii Guvernului în afara acţiunilor pe care le presupune exercitarea funcţiei, adică de folosirea autorităţii publice, aceştia vor răspunde ca orice cetăţean, în condiţiile dreptului comun. De altfel, nici răspunderea penală specială ca regim juridic a acestora pentru infracţiunile „săvârşite în exerciţiul funcţiei” nu a apărut niciodată şi nu apare ca un privilegiu al demnitarilor, dimpotrivă, ca un regim penal mult mai sever. „Calitatea de ministru nu micşorează deci răspunderea, ci adaugă încă la aceasta, răspunderea pe care miniştrii o au ca funcţionari şi ca particulari”, preciza A. Teodorescu[2]. Faptul că miniştrii au o răspundere penală specială nu-i sustrage de la legile penale ordinare, aplicabile atât funcţionarilor publici, cât şi simplilor particulari.[3]

749. În concluzie, faţă de dispoziţiile în vigoare, citate, vom susţine că un membru al Guvernului răspunde penal, în condiţiile procedurii din Legea răspunderii ministeriale: a) pentru infracţiunile prevăzute de această lege şi b) pentru alte infracţiuni prevăzute în Codul penal sau în legi penale speciale, săvârşite în exerciţiul funcţiei sale.

De asemenea, membrii Guvernului răspund penal, în condiţiile dreptului comun, pentru infracţiuni săvârşite „în afara exerciţiului funcţiei lor”.

---

[1] În esenţă, aşa-numita clauză de salvgardare, cuprinsă în Tratatul încheiat de România cu ţările membre ale Uniunii Europene vizează posibilitatea amânării momentului integrării, dacă se apreciază de către executivul Uniunii Europene şi, în final, de către Parlamentul Uniunii Europene, lipsa de performanţă în anumite materii acolo precizate.

După părerea noastră, invenţia acestei clause reprezintă un subterfugiu juridic la care s-a ajuns pentru a se masca motivele reale, şi anume cele de ordin financiar. Este preferabil ca intrarea României şi a Bulgariei în Uniunea Europeană să se facă în condiţii mai puţin avantajoase, financiar, decât cele negociate, având-se în vedere creşterea procentului de euro-sceptici, mai ales după eşecul referendumului din Franţa şi Olanda asupra Constituţiei Europei, numai că nu se poate spune şi recunoaşte în mod direct această realitate. Această stare delicată din Europa, în procesul extinderii, conduce şi la soluţii legislative, în ţară, de genul celor preconizate de O.U.G. nr. 3/2005, care, însă, nu au nimic comun cu logica textelor constituţionale şi rigoarea ştiinţifică.

[2] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 129.

[3] Vezi, de asemenea, pentru detalii privind răspunderea penală a miniştrilor, *D. Ciuncan*, Răspunderea penală a parlamentarilor şi a membrilor Guvernului, Dreptul, nr. 1/1995, p. 49 şi urm., precum şi *Al. Ţuculeanu*, Unele consideraţii asupra răspunderii juridice a membrilor Parlamentului şi a membrilor Guvernului în lumina Constituţiei României, în Dreptul, nr. 7/1995, p. 14.

9.10. Răspunderea patrimonială a Guvernului și membrilor săi, potrivit Constituțiilor din 1866 și 1923

750. Pe lângă răspunderea penală, în dreptul administrativ se teoretizează și o răspundere civilă, în sensul larg al termenului, pentru miniștri. De regulă, s-a admis ideea unei răspunderi civile atunci când un ministru, independent de comiterea unei crime sau a unui delict, pricinuiește o pagubă prin actele sale. Autorii au făcut, astfel, distincție între răspunderea civilă care decurgea dintr-o crimă sau un delict, care ne apare, strict procedural, ca fiind acțiunea părții civile în procesul penal și răspunderea ministrului sau a Guvernului pentru pagubele cauzate prin anumite fapte sau acte, fără ca acțiunea respectivă să aibă caracter penal.

751. Este de remarcat că drumul străbătut de teoria „responsabilității civile" nu a fost nici scurt și nici ușor, teoria s-a conturat cu mare dificultate, după experiențe jurisdicționale și legislative diverse, discuțiile, sub anumite aspecte, purtându-se și astăzi, cum vom arăta în volumul următor al tratatului. În Belgia, de exemplu, unde legea specială asupra responsabilității ministeriale, cerută de Constituție, nu fusese adoptată nici după un secol de la intrarea Constituției în vigoare, tribunalele s-au declarat incompetente atunci când s-a pus problema responsabilității civile a miniștrilor.[1] La noi, în tăcerea Constituției din 1866, Legea responsabilității ministeriale din 1879 prevedea următoarele două situații în care ea putea interveni: a) când ministrul a cauzat o daună statului lucrând cu rea-credință și b) când ministrul a expus statul la daune către particulari. Pentru prima situație era nevoie de a fi demonstrată *reaua-credință,* simpla eroare sau neglijență nefiind îndestulătoare, apoi, fiind vorba de o „imputație", în civil, reaua-credință trebuia dovedită de stat, ea nu putea fi prezumată. Ipoteza a doua, cum remarca și Anibal Teodorescu, presupunea neapărat preexistența unei acțiuni în daune îndreptată împotriva statului, precum și aceea a unei „sentințe condamnatorii definitive".[2]

Constituția din 1923 a recunoscut, în art. 99, dreptul oricărei părți vătămate de un act administrativ făcut cu încălcarea Constituției sau a legii de a fi despăgubită bănesc de către stat și a ridicat una din dispozițiile Legii din 1879 la nivel de principiu constituțional.[3]

752. Doctrina din perioada interbelică a interpretat că dispozițiile art. 99 din Constituția din 1923 nu abrogă dispozițiile art. 4 din Legea responsabilității ministeriale din 1879, lăsând „să subziste și mai departe responsabilitatea civilă în cazul daunelor cauzate statului

---

[1] *A. Teodorescu,* op. cit., p. 142, unde se face trimitere la *Errera,* Traité de Droit Public Belge, p. 217.

[2] *A. Teodorescu,* op. cit., p. 143.

[3] Articolul 99 în discuție avea următoarea redactare:

„Orice parte vătămată de un ministru care violează un text expres al Constituțiunii sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri băneşti pentru prejudiciul cauzat.

Fie în cursul judecății, fie după pronunțarea hotărârii, ministrul poate fi chemat, după cererea Statului, în urma votului unuia din Corpurile legiuitoare, înaintea instanțelor ordinare, la răspundere civilă pentru dauna pretinsă sau suferită de stat.

Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcționarul care a contrasemnat, decât în cazul când acesta a atras atenția Ministrului, în scris".

cu rea-credinţă",[1] dispoziţiile constituţionale nu fac decât să modifice condiţiile celui de-al doilea caz de răspundere civilă a miniştrilor la care se referă Legea din 1879.[2]

Pe fondul acestor reglementări, opiniile s-au împărţit în ceea ce priveşte corelaţia dintre răspunderea civilă a miniştrilor şi răspunderea patrimonială a administraţiei şi a administratorilor pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale. Cu alte cuvinte, discuţiile au vizat corelaţia dintre regimul constituţional şi legal al responsabilităţii civile a miniştrilor, formă a răspunderii ministeriale şi regimul constituţional şi legal al contenciosului administrativ pentru daune materiale.

După prof. Anibal Teodorescu, erau aplicabile în cazul miniştrilor numai dispoziţiile art. 99, iar particularii aveau, în cazul actului ilegal al unui ministru, doar o acţiune în daune împotriva statului, potrivit dreptului comun, iar după prof. Paul Negulescu, se aplicau şi miniştrilor regulile contenciosului administrativ, cum s-a arătat deja.

De aici izvorul discuţiilor foarte aprinse din perioada 1967-1989 cu privire la natura juridică a răspunderii administraţiei pentru pagubele cauzate prin actele ilegale, conturându-se teza răspunderii civile (Tarhon, Eliescu etc.) şi teza răspunderii de drept public (Lepădătescu, Muraru etc.).

9.11. Răspunderea patrimonială a Guvernului şi a miniştrilor, potrivit Constituţiei din 1991

753. Constituţia actuală, în partea consacrată materiei Guvernului, nu conţine reglementări speciale cu privire la răspunderea pentru pagube a Guvernului sau a miniştrilor, dar reglementează şi contenciosul administrativ pentru daune, de unde posibilitatea unei teorii a răspunderii administrativ-patrimoniale, ca instituţie a dreptului administrativ (art. 21 coroborat cu art. 52). De aici rezultă că atât Guvernului, în ansamblu, cât şi miniştrilor, ca autorităţi ale administraţiei publice, li se aplică regimul dreptului comun al contenciosului administrativ, când paguba este cauzată printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat. Mai mult, apreciem că, în baza Legii contenciosului administrativ, când este atacat un act al ministrului, poate fi chemat în judecată şi ministrul respectiv. Este clar că, dacă actul administrativ ilegal a produs o pagubă, acţiunea va fi introdusă împotriva ministerului, ca autoritate administrativă, dar poate fi chemat şi ministrul alături de

---

[1] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 144.

[2] Astfel, în noile condiţii legislative, s-a apreciat că această formă de răspundere civilă a miniştrilor intervenea numai în următoarele condiţii: a) ministrul să fi semnat sau contrasemnat, în prealabil, un act administrativ care să fie neconstituţional sau ilegal şi care, în acelaşi timp, să vatăme pe particular; b) particularul vătămat să fi făcut acţiune în despăgubire împotriva statului, declarat răspunzător; c) statul să fi chemat în garanţie pe ministrul care a emis actul, dacă acţiunea este încă dependentă sau, după caz, să fi făcut acţiune directă, dacă hotărârea se va fi pronunţat, evident, condamnându-l la plata de despăgubiri; d) chemarea în garanţie sau acţiunea recursorie nu vor putea fi intentate, decât în urma autorizării uneia dintre Adunări, desigur, dacă ministrul este în funcţiune (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 145). La problema dacă particularul are acţiune directă în responsabilitate civilă împotriva ministrului, prof. P. Negulescu a răspuns pozitiv (Curs de Drept constituţional român, op. cit., p. 441), interpretând extensiv prevederile art. 107 din Constituţia din 1923 şi ale art. 14 din Legea contenciosului administrativ (1925), pe când prof. Anibal Teodorescu a răspuns negativ, apreciind că dispoziţiile respective vizează numai pe funcţionarii publici, alţii decât miniştrii (op. cit., p. 146-147).

funcționarul care „a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii". Textul din Legea nr. 554/2004, noua Lege a contenciosului administrativ înlătură orice dubiu în această privință, fiind vorba de art. 16, care are următoarea redactare: „ Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege vor putea fi formulate și personal împotriva persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă.

Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul".[1)]

754. Dacă o interpretare de acest gen a făcut-o prof. Paul Negulescu, în condițiile Constituției din 1923, care vorbea de acțiuni fie „contra autorității administrative", fie „contra funcționarului vinovat" (art. 107),[2)] cu atât mai mult poate fi reținută în condițiile Constituției actuale care vorbește numai de „îndreptățirea de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei" (art. 52). Această îndreptățire poate fi atât față de autoritatea publică, cât și față de „funcționarul" ei, în sensul larg al termenului, care vizează desigur, și pe membrii Guvernului.

În concluzie, trebuie să distingem și în cadrul răspunderii membrilor Guvernului pentru pagube ce nu sunt rezultatul unor fapte penale o răspundere în regimul contenciosului administrativ, când paguba este cauzată „printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri" și o răspundere în condițiile dreptului comun, pentru restul situațiilor cauzatoare de prejudicii (evident, altele decât faptele penale).

§ 10. Organizarea administrației centrale de specialitate

10.1. Organizarea administrației ministeriale

755. Ministerele, în sensul modern al termenului, la noi, au fost create prin Regulamentele Organice,[3)] dar prima lege-cadru de organizare și funcționare a administrației ministeriale se adoptă după aproape un secol - Legea din 2 august 1929, care s-a referit și la aspecte legate

---

[1)] A se vedea, pentru comentarii, *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ, op.cit., p. 339-341.

[2)] A. Teodorescu, pentru a susține punctul de vedere contrar, observă că ar fi fost ușor legiuitorului constituant ca la finele art. 107, după „funcționarului vinovat", să mai adauge „și împotriva ministrului, autor al actului", dar nu a făcut-o, de unde principiul că unde legea nu distinge, nu poate distinge nici interpretul (op. cit., p. 146). Discuția aceasta devine actuală, cum s-a arătat mai sus, tocmai pentru a argumenta că un atare punct de vedere în condițiile Constituției din 1991, în mod categoric, nu mai poate fi reținut.

[3)] Reglementările, cum se exprimă unii autori, au desființat unele ranguri boierești, inclusiv ale boierilor de sfat, reținând un număr restrâns de dregatorii, pe care le-au transformat în funcții de miniștri (a se vedea *D. Ionescu, Gh. Tutui, Gh. Matei*, Dezvoltarea constituțională a statului român, Ed. Științifică, București, 1957, p. 84; *I. Vântu, G.G. Florescu*, Unirea Principatelor în lumina actelor fundamentale și constituționale, Ed. Științifică, București, 1965, p. 55).

de organizarea internă sau funcţionarea Guvernului.[1] Vechile denumiri au fost complet înlocuite numai prin Convenţia de la Paris, care a reţinut numai denumirea de miniştri.[2]

Dispoziţii cu privire la organizarea ministerelor, până la constituţiile comuniste, au fost relativ puţine în legile fundamentale ce au guvernat România, ca să nu spunem că practic nu au existat,[3] ele fiind foarte sintetice şi cu privire la Guvern, cum am arătat într-o altă lucrare.[4]

756. Este adevărat, însă, că atât Constituţia din 1866, cât şi cea din 1923 conţin dispoziţii cu privire la miniştri. Se poate spune însă, fără teama de a greşi, că nici constituţiile occidentale actuale, ca regulă, nu conţin reglementări ample cu privire la organizarea şi funcţionarea administraţiei ministeriale, pentru că este una din materiile cel mai des supusă schimbărilor. Legiuitorii constituanţi se rezumă doar la unele dispoziţii cu valoare de principiu în ceea ce priveşte organizarea, dar mai ales în ceea ce priveşte funcţionarea, fiind strâns legate de clarificarea statutului constituţional al miniştrilor.[5]

Prin termenul de «administraţie ministerială» în doctrina administrativă se desemnează organele centrale de specialitate care sunt subordonate direct Guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de ministere, iar titularul acestora face parte, de drept, în baza Constituţiei, din Guvern, dar există, în fiecare ţară, şi organe denumite comitet, consiliu, agenţie, departament al căror titular, ca regulă, nu face parte din Guvern.[6]

Sfera administraţiei centrale de specialitate cuprinde, fără exagerare, în fiecare sistem naţional de organizare a administraţiei de stat, şi anumite autorităţi care nu sunt subordonate faţa de Guvern, formând sfera «agenţiilor independente», ca să preluăm un termen din literatura anglo-saxonă.

---

[1] De pildă, în art. 7 erau precizate atribuţiile Primului-ministru, iar în art. 30 se reglementa regimul actelor *de* autoritate ale Guvernului, denumite generic „jurnale ale Consiliului de Miniştri" (*A. Teodorescu*, *Tratat* de drept administrativ, op. cit., vol. II, p. 109 şi urm.).

[2] *A. Teodorescu*, op .cit., p. 107.

[3] Constituţia din 1923 s-a mulţumit să spună numai că „Departamentele ministeriale şi subsecretariatele de stat nu se pot înfiinţa şi desfiinţa decât prin lege" [art. 93 alin. (2)]. De altfel, practica înfiinţării ministerelor prin lege s-a impus şi în baza Constituţiei din 1866, iar când nu a putut interveni o lege s-a recurs la decrete-legi (vezi, pentru amănunte şi exemplificări, *A. Teodorescu*, op. cit., p. 153 şi nota nr. 1 subsol).

[4] *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., (1983) p. 121-123.

[5] Avem în vedere: art. 19 din Constituţia Austriei; art. 189 din Constituţia Portugaliei; art. 9 Cap. VI din Constituţia Suediei; art. 66 din Constituţia Germaniei; art. 23 din Constituţia Franţei; art. 83 din Constituţia Greciei; art. 98 din Constituţia Spaniei etc.

[6] Prezenţa acestor titulari în Guvern este de conceput numai în acele ţări care au admis, prin Constituţie, ca din Guvern să facă parte „şi alţi membri", decât miniştrii, în condiţiile prevăzute de lege. Este şi cazul art. 103 alin. (3) din Constituţia României. Se subînţelege că, fie prin legea de organizare şi funcţionare a autorităţii administrative respective, fie prin legea de organizare şi funcţionare a Guvernului, se va stabili care conducători de organe centrale de specialitate, alţii decât miniştrii, vor face parte din Guvern.

În literatura de specialitate din ultima perioadă, un autor care a studiat în mod special această noţiune, dă următoarea definiţie: „Administraţia publică ministerială poate fi definită ca fiind activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legii, prin activităţi preponderent cu caracter dispozitiv, dar şi prestator, activitate care se realizează pe domenii şi ramuri de activitate, pe întreg teritoriul naţional, de către structuri care se află în subordinea Guvernului, care formează sistemul administraţiei publice ministeriale" (*E. Albu*, Administraţia ministerială în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 42).

Constituția României din 1991, cum am arătat și cu alt prilej, în art. 116, nu face altceva decât să reflecte aceste realități, confirmate de istorie, stabilind principiile fundamentale de constituire pentru fiecare în parte.[1)]

757. Astfel, în ceea ce privește **ministerele** se menționează că acestea se organizează numai în subordinea Guvernului, fiind aproape o exprimare tautologică față de evoluția dreptului modern. Redactorii proiectului de Constituție au simțit nevoia să introducă acest principiu întrucât Adunarea Constituantă nu a dus lipsă de propuneri dintre cele mai «năstrușnice», unele datorate naivității și lipsei de experiență democratică, altele, însă, datorate unui abil și periculos joc politic contra intereselor naționale, practicat de reprezentanți politici ai unei minorități etnice.[2)]

Alte organe de specialitate, altele decât ministerele, după cum se menționează în alin. (2) al art. 116, se pot organiza fie în subordinea Guvernului, intrând în sfera „administrației ministeriale", fie în subordinea ministerelor, fie ca autorități administrative autonome.

Cât privește răspunsul la întrebările cine? și prin ce? organizează ministerele, legiuitorul constituant actual a revenit la soluția, de principiu, din Constituția din 1923 reținând că: „Ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii" [art. 117 alin. (1)].

De aici rezultă că se poate adopta o lege generală, care să fie sediul unic al materiei pentru toate ministerele, se poate adopta o lege-cadru, urmată de norme speciale pentru fiecare minister în parte, sau, într-o a treia variantă, se pot imagina numai legi speciale, câte una pentru fiecare minister. De vreme ce legiuitorul constituant nu a cerut lege organică, se subînțelege că, fiind vorba de o lege ordinară, în locul acesteia se poate adopta și ordonanță.

În pofida acestor principii constituționale, majoritatea ministerelor, până la Legea nr. 90/2001, au avut, ca act normativ de bază, doar o hotărâre de Guvern, practică, evident, contrară Constituției.[3)]

758. Legiuitorul nostru s-a oprit, în cele din urmă, la cea de-a doua soluție, reținând normele generale cu privire la organizarea și funcționarea ministerelor în legea care este consacrată, în principal, organizării și funcționării Guvernului, fiind vorba de Cap. II din Legea nr. 90/2001, structurat pe patru secțiuni: „Dispoziții generale"; „Organizarea ministerelor"; „Conducerea ministerelor" și „Atribuțiile generale ale miniștrilor" (art. 34-56).

În art. 36 din Lege se menționează că ministerele și miniștrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere la învestitură, dar Primul-ministru poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere, situații care se supun votului Parlamentului, în condițiile învestiturii [art. 37 din Legea nr. 90/2001, precum și art. 85 alin. (3) din Constituția revizuită]=.

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., 1992, p. 261.

[2)] Între altele s-a cerut, inclusiv printr-un amendament, reținut în Raportul comisiei la nr. 363, dreptul la pământ natal pentru minoritatea respectivă și recunoașterea organizației acelei minorități ca persoana morală de drept public. Astfel a apărut și ideea unui minister al naționalitatilor, care, într-un fel, era nu numai independent față de Guvernul României, dar chiar un organism ierarhic superior. De fapt această idee s-a susținut de către reprezentanții unei minorități etnice și în cadrul Comisiei constituționale, juridice și pentru drepturile omului a C.F.S.N. (C.P.U.N.) (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 423-430).

[3)] Vezi, pentru exemplificări, vol. II, ed. a II-a, p. 522, nota nr. 209.

Mai mult, în Lege se precizează şi competenţa Guvernului, care aprobă, prin hotărâre, „rolul, funcţiile, atribuţiile, structura organizatorică şi numărul de posturi ale ministerelor", în raport de importanţa, volumul, complexitatea şi specificul acestora.

Conducerea ministerelor se exercită de miniştri, ajutaţi de unul sau mai mulţi secretari de stat. Fiecare minister are şi un secretar general, care este funcţionar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism: „Acesta asigură stabilitatea funcţionării ministerului, continuitatea conducerii şi realizarea legăturilor funcţionale între structurile ministerului".

Pe lângă ministru funcţionează, ca organ consultativ, colegiul ministerului, iar în exercitarea atribuţiilor ce-i revin[1)], ministrul emite ordine şi instrucţiuni, în condiţiile legii.

759. La ora actuală, la noi, există următoarele 15 ministere: Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Integrării Europene, Ministerul Finanţelor Publice, Ministerul Justiţiei, Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul Administraţiei şi Internelor, Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, Ministerul Economiei şi Comerţului, Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale, Ministerul Transporturilor, Construcţiilor şi Turismului, Ministerul Educaţiei şi Cercetării, Ministerul Culturii şi Cultelor, Ministerul Sănătăţii, Ministerul Comunicaţiilor şi Tehnologiei Informaţiei şi Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor, faţă de 26 câte existau prin anii '80.[2)]

[1)] Principalele atribuţii generale ale miniştrilor, prevăzute de art. 53 din Legea nr. 90/2001, sunt:

a) organizează, coordonează şi controlează aplicarea legilor, ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a ordinelor şi instrucţiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate şi a principiului autonomiei locale a instituţiilor publice şi a agenţilor economici;

b) iniţiază şi avizează proiecte de lege, ordonanţe, hotărâri ale Guvernului, în condiţiile stabilite prin metodologia aprobată de Guvern;

c) actioneaza pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului;

d) fundamentează şi elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

e) urmăresc proiectarea şi realizarea investiţiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

f) reprezintă interesele statului în diferite organe şi organisme internaţionale, în conformitate cu acordurile şi convenţiile la care România este parte şi cu alte înţelegeri stabilite în acest scop şi dezvoltă relaţii de colaborare cu organe şi organizaţii similare din alte state şi cu organizaţii internaţionale ce interesează domeniul lor de activitate;

g) iniţiază şi negociază, din împuternicirea Preşedintelui României sau a Guvernului, în condiţiile legii, încheierea de convenţii, acorduri şi alte înţelegeri internaţionale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;

h) urmăresc şi controlează aplicarea convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte şi iau măsuri pentru realizarea condiţiilor în vederea integrării în structurile europene sau în alte organisme internaţionale;

i) coordonează şi urmăresc elaborarea şi implementarea de politici şi strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a Guvernului;

j) avizează, în condiţiile legii, înfiinţarea organismelor neguvernamentale şi cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

k) colaborează cu instituţiile de specialitate pentru formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;

l) aprobă, după caz, editarea publicaţiilor de specialitate şi informare.

[2)] Vezi, pentru dezvoltări şi exemplificări, *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., (1983), p. 181-182 şi notele 24-27.

De regulă, autorii de drept administrativ consideră ministerele ca fiind organe de ramură și le clasifică, după natura activității pe care o realizează, în trei mari categorii: a) ministere cu activitate economică (de exemplu, Ministerul Industriilor, Ministerul Agriculturii și Alimentației, Ministerul Transporturilor etc.), b) ministere cu activitate social-culturală și științifică (de exemplu, Ministerul Învățământului, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii și Protecției Sociale etc.) și c) ministere cu activitate politico-administrativă (de exemplu Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul de Interne etc.).[1]

10.2. Organizarea administrației centrale autonome

760. După cum s-a văzut, legiuitorul constituant român din 1991 prevede în mod expres și categoria organelor centrale de specialitate organizate ca autorități administrative autonome, categorie care, și la noi, a existat încă din secolul trecut fără să fi avut însă o bază constituțională, fiind suficient să ne referim la Curtea de Conturi.

Constituția actuală stabilește principiul după care autorități administrative autonome se pot înființa numai prin lege organică [art. 117 alin. (3)], fiind vorba, firește, de alte asemenea autorități decât cele înființate direct de Constituție: Consiliul Suprem de Apărare a Țării (art. 119), Serviciile de Informații [art. 65 lit. h)], Curtea de Conturi (art. 140), Consiliul Economic și Social (art. 141), Avocatul Poporului (art. 58-60), Serviciile publice de radio și de televiziune [art. 31 alin. (5)], Consiliul Legislativ (art. 79).[2]

În sfera autorităților centrale autonome, care sunt înființate prin lege, reținem: Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, Consiliul Național al Audiovizualului, Banca Națională etc.

---

[1] *I. Vântu, M. Anghene, M. Straoanu*, Organele administrației de stat în Republica Socialistă România, Ed. Academiei, București, 1971, p. 172. A se vedea, pe larg, asupra organizării și funcționării sistemului administrației ministeriale, *E. Albu*, op. cit., p. 83 și urm.

[2] Unele din aceste organisme sunt calificate expres ca fiind autorități autonome („Serviciile publice de radio și de televiziune sunt autonome"), altele sunt calificate ca „organe consultative de specialitate ale Parlamentului (de exemplu, Consiliul Legislativ), pentru altele se reglementează expres dreptul de control al Parlamentului asupra activității lor (de exemplu, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciile de Informații), iar pentru altele se stabilește obligația de a prezenta rapoarte numai Camerelor Parlamentului (de exemplu, Avocatul Poporului). Între ultima și penultima categorie intră Curtea de Conturi, care are dreptul de a controla modul de gestionare a anumitor resurse publice, iar la cererea uneia din Camerele Parlamentului are dreptul de a efectua și alte controale, trebuind să „raporteze" Camerei respective despre cele constatate. În orice caz, nu poate fi contestată natura Curții de Conturi de autoritate administrativă, dar autonomă față de Guvern, nu însă și față de Parlament. Date fiind sarcinile care îi sunt stabilite de Constituție, vom putea spune că suntem în prezența unei autorități administrative autonome, sub control special parlamentar. Vezi, pentru analiza în detaliu a naturii juridice a acestei autorități, *N. Cochinescu*, Natura juridică a Curții de Conturi a României, în Dreptul nr. 6/1995, p. 48-55. Vezi, de asemenea, *M. Enache*, Controlul parlamentar asupra Serviciului Român de Informații, în Dreptul, nr. 10/1997, p. 19-24.

Cât privește Avocatul Poporului, de asemenea, față de dispozițiile noastre constituționale, urmează să-l calificăm drept autoritate administrativă autonomă, care, însă, este mult legată de funcția de control exercitată de către Parlament asupra executivului și a administrației publice (vezi, în acest sens, și *I. Vida*, op. cit., p. 141). Nu pot intra, însă, în sfera autorităților administrative, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii, întrucât sunt incluse expres de Constituție în sfera autorităților judecătorești, ceea ce nu înseamnă că activitatea acestora nu are nici o legătură cu executivul și administrația publică. Este aici, de fapt, una din discuțiile clasice ale dreptului public: legiuitorul constituant român din 1991 și-a asumat riscul de a tranșa o problemă teoretică.

761. Faţa de clasificările şi calificările tradiţionale din literatura de specialitate, acestea ne apar, de regulă, ca **organe de domeniu**, care la rândul lor pot fi de trei categorii: a) organe de sinteză; b) organe de coordonare (exemplul tipic: Consiliul Suprem de Apărare a Ţării) şi c) organe de control (exemplul tipic: Avocatul Poporului, Curtea de Conturi etc.). Dacă mergem pe distincţia dintre **activitatea de ramură** şi **activitatea de domeniu**, va trebui să admitem că unele realizează o activitate de ramură, prestând un important serviciu public la nivel naţional la fel ca şi un minister,[1)] cu deosebirea că titularul lor nu face parte din Guvern, nu este subordonat Guvernului, dar este supus, în schimb, unui control parlamentar special, prevăzut de Constituţie. Aceste organisme sunt ţinute însă să aplice hotărârile de Guvern date în baza legii, precum şi ordonanţele. Categoria la care ne referim nu trebuie confundată cu organisme similare ca tip de activitate (de sinteză, de coordonare sau de control) care sunt organizate într-o dependenţă structurală faţă de administraţia ministerială sau, după caz, faţă de Guvern.

10.3. Actele autorităţilor centrale de specialitate

762. Constituţia din 1991, cum s-a arătat deja, s-a mulţumit să precizeze anumite elemente numai cu privire la actele celor doi şefi ai executivului, Preşedintele României şi Guvernul, dar principiile respective, cu atât mai mult, se impun pentru actele autorităţilor administrative care ocupă poziţii ierarhic inferioare, chiar dacă, structural, nu sunt subordonate unuia din şefii executivului. Se ştie că forţa juridică a unui act juridic administrativ este dată tocmai de poziţia pe care autoritatea de la care emană o are în sistemul organizării administraţiei publice. Prin urmare, problema principală care se pune este aceea de a şti dacă organele centrale de specialitate ale administraţiei de stat pot adopta acte cu caracter normativ şi de la ce nivel. De pildă, s-ar putea admite numai dreptul ministerelor ori al unei agenţii subordonate Guvernului să emită norme nu şi dreptul unei autorităţi autonome? Apoi, dacă se admite dreptul unei structuri a administraţiei ministeriale, mai este cazul să existe competenţa de a adopta norme şi la nivelul unor organe subordonate autorităţilor ce formează administraţia ministerială? Constituţia din 1991, spre deosebire de Constituţiile din perioada 1948-1989,[2)]

[1)] Profesorul Tarangul, în 1943, a susţinut o teorie foarte rigidă, care probabil s-a justificat în condiţiile anormale de atunci, anume inexistenţa unor servicii publice în afara administraţiei ministeriale (*E.D. Tarangul*, op. cit., p. 139). În viziunea autorului, tot ce privea administraţia de specialitate a statului era legat de minister şi Guvern, vorbind astfel despre: a) serviciile centrale ale ministerelor; b) serviciile exterioare ale ministerelor; c) instituţii anexe, care girează diferite servicii publice sau o parte dintr-un serviciu public, sub controlul ministerului (de exemplu, Regia autonomă a căilor ferate, anexă la Ministerul Lucrărilor Publice sau Casa autonomă a monopolurilor, ca anexă la Ministerul Finanţelor etc.) şi e) organisme consultative şi de control pe lângă ministere (de exemplu, Consiliul învăţământului superior, Consiliul de igienă şi medicină şcolară etc.).

[2)] Constituţia din 1948, după ce în art. 74 reţinea că miniştrii „conduc departamentele respective pe baza directivelor generale date de Consiliul de Miniştri", arată că miniştrii dau, în conformitate cu legea, decizii obligatorii pentru toti cetăţenii ţării"; Constituţia din 1952, care în forma iniţială prevedea expres cele 28 de ministere, a menţionat şi soluţia după care, „în limitele competenţei ministerelor pe care le conduc", miniştrii „dau ordine şi instrucţiuni pe baza şi în vederea aplicării legilor în vigoare, a hotărârilor şi dispoziţiilor Consiliului de Miniştri, controlând executarea lor" (art. 49). Potrivit art. 84 din Constituţia din 1965, miniştrii şi conducătorii celorlalte organe centrale ale administraţiei de stat, aveau dreptul de a emite, pe baza şi în vederea executarii legilor şi hotărârilor Consiliului de Miniştri, instrucţiuni şi ordine, precum şi alte acte prevăzute de lege, arătându-se că actele cu caracter normativ se publicau în Buletinul Ofivial al ţării (vezi, pentru analiza acestui regim juridic, *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., 1983, p. 193-196).

s-a ferit să intre în asemenea detalii, ele neregăsindu-se nici în constituţiile occidentale. Acestea, cum s-a mai arătat, se mulţumesc, cel mult, să spună că miniştrii conduc departamentele de care răspund, unele însă (de exemplu, Constituţia Portugaliei) dau dreptul miniştrilor de a executa „politica definită pentru ministerul lor", ceea ce presupune, cum este şi normal, adoptarea de norme.[1)]

763. Referindu-ne exclusiv la miniştri, vom reţine că acestora Constituţia României le recunoaşte în mod expres anumite atribuţii, deci o competenţă materială, care nu poate fi încălcată nici de către **Primul-ministru**, în procesul de conducere a Guvernului şi de coordonare a activităţii membrilor acestuia [art. 107 alin. (1)], ceea ce înseamnă că implicit li s-a recunoscut şi dreptul de a emite **norme** prin care să-şi realizeze aceste atribuţii. O precizare de genul „actele normative ale miniştrilor se emit în baza şi în executarea legii" este de prisos, ea rezultă din interpretarea sistematică a Constituţiei. De vreme ce hotărârile Guvernului, faţă de care se subordonează ministerele, se emit pentru organizarea executării legilor, logic, un ordin sau o instrucţiune etc. a unui ministru nu poate fi emisă decât în aceleaşi condiţii. Mai mult, actele miniştrilor trebuie să fie conforme, în virtutea principiului subordonării administrative, şi cu actele Guvernului, care, ca orice organ ierarhic superior, are dreptul să revoce un act ministerial sau să dea dispoziţii unui ministru pentru a-şi retracta actul. În baza principiului simetriei trebuie să recunoaştem dreptul de a edicta norme şi pentru ceilalţi conducători de organe centrale de specialitate, subordonate Guvernului.

764. Cât priveşte dreptul conducătorilor autorităţilor autonome de a edicta norme pentru realizarea competenţei acestora, rămâne de discutat în mod nuanţat, ţinând seama de sarcinile care le sunt stabilite de către Constituţie. Nu poate, de pildă, intra în discuţie, faţă de prevederile art. 55-57, un drept al **Avocatului Poporului** de a emite acte cu caracter normativ, cum ne îndoim că s-ar putea susţine acest drept pentru **Preşedintele Curţii de Conturi.**[2)]

În lumina celor de mai sus, suntem de părere că se poate susţine că şi conducătorii organelor centrale subordonate ministerelor au dreptul de a emite acte administrative cu caracter normativ, dacă aceste organe realizează o parte din serviciul public pentru care este constituit ministerul.[3)] Se subînţelege că actele acestora trebuie să fie conforme şi ordinelor ministrului, în orice caz, trebuie să fie conforme legii şi Constituţiei.

[1)] O excepţie de la regulă face Constituţia Austriei, care în art. 18 alin. (2) stabileşte principiul după care „fiecare autoritate administrativă, în limitele sferei sale de competenţă, poate emite decrete, pe baza legii", iar soluţionarea litigiilor de ilegalitate este dată în competenţa Curţii Constituţionale (art. 139).

[2)] Firește, când facem aceste afirmaţii nu ne referim la actele normative cu caracter intern, în genul regulamentelor de funcţionare sau al codurilor de onoare. De altfel, în art. 122 din Legea nr. 94/1992, republicată, se precizează pentru plenul Curţii de Conturi şi atribuţia de a aproba Regulamentul de organizare şi funcţionare al Curţii de Conturi, precum şi Codul etic al profesiei [lit. c)].

[3)] Aici trebuie să facem distincţie între organe centrale de specialitate subordonate ministerului, cum ar fi un departament, şi compartimentele aparatului ministerului, pe de o parte, respectiv organismele cu caracter consultativ de pe lângă minister, pe de altă parte. De asemenea trebuie să distingem organele centrale din subordinea ministerelor (inclusiv institute sau academii de cercetare) de organele sau serviciile exterioare ale ministerelor (marea majoritate implantate în teritoriul ţării după criteriul organizării administrative a teritoriului, dar unele organizate în străinatate; de exemplu, misiunile diplomatice, oficiile consulare şi centrele culturale - pentru Ministerul Afacerilor Externe).

Cât priveşte denumirea, în virtutea tradiţiei se menţin, cel puţin în cazul miniştrilor, expresiile ordin[1] şi instrucţiune, dar obligaţia de publicare în Monitorul Oficial, cu sancţiunea inexistenţei, prevăzută de art. 108 alin. (4), se impune, cu atât mai mult, şi pentru actele organelor centrale de specialitate, indiferent dacă sunt sau nu în subordinea Guvernului. Mai trebuie reţinut că în baza art. 21 din Constituţie, coroborat cu art. 52, actele autorităţilor la care ne referim pot fi atacate în faţa instanţei de contencios administrativ, evident, exceptându-le pe cele care intră în sfera **finelor de neprimire**, prevăzute de alin. (6) al art. 126 din Constituţie.

765. Legea nr. 90/2001, cum s-a reţinut deja, menţionează expres că ministrul emite ordine şi instrucţiuni, dar nu precizează nimic despre caracterul normativ al acestora, dar acest caracter este neîndoielnic din substanţa normelor cu privire la atribuţiile ministrului (ministerelor). Spre pildă, ministerele pot înfiinţa, în subordinea lor, organe de specialitate, cu avizul Curţii de Conturi (art. 42), înfiinţarea sau desfiinţarea serviciilor descentralizate ale ministerelor „se aprobă prin ordin al ministrului" (art. 44), atribuţiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare şi funcţionare a ministerului, „aprobat prin ordin al ministrului" (art. 45) sau ministrul acţionează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului [art. 53 lit. c)].

[1] De pildă, Ordinul nr. 994 al ministrului finanţelor privind aprobarea Instrucţiunilor pentru aplicarea Legii nr. 32/1994 (publicat în M. Of. nr. 210/1994); Ordinul nr. 784/1998 al ministrului finanţelor şi al ministrului lucrărilor publice şi amenajării teritoriului,pentru aprobarea Normelor metodologice privind conţinutul-cadru de organizare a licitaţiilor, prezentare a ofertelor, adjudecare, contractare şi decontare a execuţiei lucrărilor (publicat în M. Of. nr. 230/1998). A se vedea, asupra regimului actului juridic al miniştrilor, *E. Albu*, op. cit., p. 89 şi urm.

Capitolul IV
Administrația publică locală

§1. Principii generale, istoric și drept comparat

1.1. Principii contemporane de organizare a administrației publice locale

766. Doctrina administrativă din ultimii ani, dezvoltând doctrina interbelică, când se referă la modul de organizare a administrației teritoriale, administrația locală, în sensul larg al termenului, se oprește la trei principii fundamentale: a) principiul centralizării, b) principiul deconcentrării și c) principiul descentralizării.[1] Prin aceste principii se încearcă a se rezolva cele două tendințe care se manifestă în guvernarea și administrarea unei țări: tendința la unitate[2] și tendința la diversitate.[3] În alți termeni, este vorba de tendința centralizatoare și tendința descentralizatoare, organizarea administrativă, spun specialiștii, nu exprimă niciodată numai centralizare sau numai descentralizare, există întotdeauna un dozaj între una și alta. „Dar diferența într-o țară sau alta rezidă în partea recunoscută descentralizării", ceea ce determină originalitatea administrației din fiecare țară.

767. Astfel, **principiul centralizării**, ca principiu de bază al organizării administrației locale, presupune exclusiv dependența organelor locale de organele administrației centrale. Din punct de vedere juridic, organele centrale sunt singurele care adoptă decizii aplicabile în teritoriu, iar autoritățile din teritoriu, fiind vorba exclusiv de autorități statale, au doar

---

[1] În literatura franceză din ultimii ani se face vorbire și despre principiul delocalizării, regionalismului, stabilimentului public teritorial etc., fără, însă, a se intra în conflict cu teza clasică. Se susține, astfel, că delocalizarea nu reprezintă o încălcare a descentralizării, ea marchează o deplasare de activitate și nu de putere, ea nu este „nici un partaj și nici un transfer" (a se vedea La décentralisation, în „Les Cahiers Français", nr. 204/1982, p. 3).

[2] Cum se exprimă un autor, tendința la unitate este o tendință națională, determinată de necesitatea de a trăi în colectiv, care, sub aspect administrativ, se exprimă prin voința unității de conducere și uniformizării măsurilor edictate la ansamblul teritoriului, asigurând actelor organelor centrale aplicarea la nivelul colectivităților locale (*Ch. Debbasch*, Institutions et droit administratif, op. cit., p. 179).

[3] Aceasta corespunde diversității grupurilor sociale, diversitate comandată de considerațiuni de ordin geografic și istoric, iar respectarea acestei diversități, sub aspect administrativ, implică adoptarea de măsuri particulare pentru fiecare grup social (*Ch. Debbasch*, loc. cit.). Profesorul A. Teodorescu, referindu-se la aceeași idee, sublinia că apariția vieții administrative locale a precedat cu mult pe cea generală, întrucât, istoric vorbind, comuna, cu nevoile ei proprii, a apărut înainte de nașterea statului cu marile lui interese și probleme, vorbind, astfel, despre principiul fundamental al autonomiei. Prin acest principiu înțelege dreptul unităților teritoriale „de a-și satisface interesele proprii, așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale", precizând, totodată, că „ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia" (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 286). Autorul este de părere că prima legiuire care s-a ocupat de această problemă a fost Regulamentul Organic, care a recunoscut numai orașelor un drept de autonomie, citând vol. IV, anexa II S.I din Regulamentul Organic al Munteniei.

competența executării deciziilor autorităților centrale. De fapt, mult timp acest sistem s-a bazat, în teritoriu, nu pe existența unor autorități, în sensul de organe (adică colective de funcționari organizați, potrivit legii), ci pe existența unor simpli agenți ai centrului. Acest sistem, specific organizării statale și administrative din Antichitate și Evul Mediu, iar în epoca modernă și contemporană, regimurilor politice totalitare, admitea autorităților locale o putere de decizie doar în situații excepționale, în cazuri de calamități, cum ar fi inundațiile sau cutremurele.[1)]

768. Principiul deconcentrării este, în realitate, o formă a centralizării, el constă în recunoașterea agenților statului, repartizați pe întregul teritoriu al țării, a unei anumite puteri de decizie. Cum arată prof. Charles Debbasch în lucrarea citată, centralizarea există în orice moment, deoarece agenții sunt subordonați ierarhic puterii centrale, pe de o parte, iar deciziile lor sunt imputabile exclusiv statului, pe de altă parte.

769. Principiul descentralizării presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, care au atribuții proprii, intervenind direct în gestionarea și administrarea „afacerilor" colectivității. Ideea de descentralizare, cum susține și doctrina noastră din perioada interbelică, implică ideea de **autonomie locală**. Nu de puține ori cele două noțiuni se folosesc împreună, așa cum procedează și legiuitorul constituant român din 1991: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice" (art. 119).[2)]

[1)] Ne referim, firește, la dreptul real de decizie, receptat ca atare de către cei administrați și nu la un drept formal. Se știe că în perioada organizării administrației pe baza constituțiilor socialiste din 1948, 1952 și 1965 au existat, formal, nu numai autorități administrative cu dreptul de a adopta decizii, dar și autorități ale „puterii locale de stat", numite sfaturi populare și consilii populare, fiind vorba de extinderea, în spațiul de dominație sovietică, a „sovietelor" create de Lenin. Se știe că Lenin a fost puternic influențat de organizarea locală elvețiană, de existența adunărilor comunale și cantonale, dar introducând partidul unic și dictatura proletariatului a transformat sistemul elvețian într-un barbarism. Înainte de toate, expresia „consiliile populare, organe locale ale puterii de stat" conținea o *contradictio in terminis*, ideea de autonomie locală, peste tot în lumea civilizată și, înainte de toate, în Elveția, presupune existența unor drepturi autonome specifice ale colectivităților teritoriale, care devin subiecte de drept public, formându-și organe proprii în mod democratic, și nu existența unei așa-zise „puteri statale locale". Tocmai aici este diferența, subliniată în paginile anterioare, „puterea autorităților colectivităților teritoriale" nu este o putere statală, ceea ce nu înseamnă că prin aceste autorități nu se pot presta, în condițiile legii, și servicii publice de ordin statal, cum vom vedea. În realitate, sistemul sovietelor, cu formele sale din restul țărilor fostului „lagăr socialist", nu a avut decât scopuri pur propagandistice, la orice nivel local «tăia și spânzura» secretarul sau primul-secretar al partidului unic, care, prin cumul, era și șeful administrației, iar alegerile pentru consiliile locale ca, de altfel, și alegerile pentru așa-zisul Parlament au fost jalnice regii, situate între penibil și grotesc, cum am arătat și în lucrarea noastră de drept constituțional (a se vedea *A. Iorgovan*, Drept constituțional și instituții politice, op. cit., p. 137-138).

Sistemul comunist de organizare a administrației locale a fost, în fapt, unul din cele mai centralizate sisteme cunoscute de istorie.

[2)] Legiuitorul constituant din 1923, în mod expres, se referă numai la „descentralizarea administrativă", dar prevede, totodată, principiul alegerii de către cetățeni, prin vot universal, egal, direct, secret și obligatoriu și cu „reprezentarea minorității", după formele prevăzute de lege, a membrilor consiliilor județene, admițând și membri de drept, respectiv membri cooptați, precizându-se că: „Între membrii cooptați pot fi și femei majore" (art. 108). Vezi, pentru evidența legislației referitoare la descentralizarea administrativă, *E. Cernea*, Dinamica legislației privind descentralizarea administrativă, în Revista de Drept public, nr. 1/2000, p. 26-32 sau *M. Guțan*, Istoria administrației publice românești. Regiunea administrativă, în R.D.P., nr. 1/2002, p. 191 și urm.

Descentralizarea, după tezele actuale, constituie corolarul indispensabil al democrației, ea reprezintă pentru organizarea administrativă ceea ce democrația reprezentativă reprezintă pentru organizarea instituțională, cum se exprimă doctrinarul occidental citat.

1.2. Formele și limitele autonomiei locale

770. Autonomia locală, cum s-a exprimat și Anibal Teodorescu, în ordinea evenimentelor istorice, este anterioară statului, ea păstrându-se ca realitate socio-psihologică chiar și atunci când puterea politică centrală a aplicat cele mai directe și brutale mijloace de «guvernare locală». Ca realitate juridică, autonomia locală a variat și variază după mai mulți factori, între care: a) tradiția istorică, b) cadrul geografic, c) resursele economice, d) gradul de instrucție civică sau politică, e) stadiul atins de reglementările naționale și internaționale.

Se poate spune că, la acest început de secol și de mileniu, cel puțin în spațiul european, problemelor autonomiei locale li se acordă o importanță mare în ceea ce privește menținerea păcii sociale și a stabilității politice, pe de o parte, și prefigurarea viitoarei organizări politice a continentului, inclusiv într-un cadru constituțional unic al viitoarelor state unite ale Europei,[1] pe de altă parte. Aceasta este cu atât mai importantă dacă ne referim la asocierea care se face tot mai mult între autonomia locală și rezolvarea problemelor minorităților etnice, culturale sau lingvistice.[2]

La ora actuală, ca regulă, principiul descentralizării sau ideea autonomiei locale comportă două forme: a) descentralizarea teritorială și b) descentralizarea tehnică.

---

[1] Astfel, între 13-15 aprilie 1994, la Fribourg, în Elveția, sub patronajul științific al Institutului de federalism a avut loc un Seminar internațional, ale cărui lucrări s-au finalizat printr-un document intitulat „Teze pentru o Constitutie Europeană". (A se vedea și eseul nostru „Spre o Constitutie europeană", în Revista Ordinea, nr. 16/29 aprilie-5 mai 1994, p. 4). Această zestre importantă de idei și-a găsit proiectia practică doar câțiva ani mai târziu când, în 2000, Consiliul european de la Nisa a decis faptul că este nevoie de o amplă revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii. Obiectivul a fost programat pentru anul 2004 iar sarcina redactării tezelor pentru o viitoare Constituție a Europei a revenit Convenției pentru viitorul Europei, organism instituit prin Consiliul european de la Laeken din decembrie 2001 după un model original semi-guvernamental și semi-parlamentar sub conducerea lui Valery Giscard d'Estaing. Timp de 15 luni Convenția a lucrat în plen și pe 9 grupuri de lucru asigurând concomitent o bază largă de discuții și pentru statele membre, diferitele organisme publice sau private interesate precum și pentru societatea civilă. Proiectul de Constituție a fost prezentat la 18 iulie 2003 Consiliului european de la Roma, iar după un an de negocieri reprezentanții statelor membre ale Uniunii au ajuns la un acord adoptând Proiectul la data de 18 iunie 2004. În forma sa finală proiectul a fost adoptat sub denumirea completă de Proiect de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa, procedura de urmat în continuare fiind ratificarea la nivel național (prin referendum sau în cadrul legislativului, în funcție de tradiția existentă în fiecare stat membru.) A se vedea și *A. Fuerea*, Constituția Uniunii Europene. Tratat constitutiv sau lege fundamentală, în R.D.P., nr. 3/2004, p. 98 și urm.

Tot în acest context european, cu privire specială asupra preocupărilor pentru autonomia locală, însă la nivelul Consiliului Europei, se impune a fi citată și Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15 octombrie 1985, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of., nr. 331/1997.

[2] Amintim, astfel, și existența unor reglementări internaționale, a unor organisme regionale sau a unor institute de cercetare pe această temă. Dintre reglementările juridice europene, pe lângă Carta europeană a autonomiei locale, adoptată, la Strasbourg, la 15 octombrie 1985 și semnată de Președintele României la 4 octombrie 1994, citată, mai amintim Convenția cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivității sau a autorității teritoriale din 1989; Carta limbilor regionale sau minoritare, adoptată la Strasbourg la 5 noiembrie 1992 și semnată de România la 17 iulie 1995.

771. Descentralizarea teritorială presupune existența unor interese comune ale locuitorilor dintr-o «fracțiune geografică», ce reprezintă o porțiune din teritoriul unui stat, interese ce conduc la afaceri locale în cele mai diverse domenii de activitate, distincte de afacerile (problemele) naționale. Strict sociologic vorbind, solidaritatea cetățenilor în jurul acestor interese depinde de dimensiunile cadrului teritorial, ea fiind foarte puternică într-o mică localitate rurală și foarte superficială într-o mare aglomerare urbană sau la nivelul unei regiuni.

În alți termeni, descentralizarea teritorială presupune existența unor autorități locale alese, care au competență materială generală.

772. Descentralizarea tehnică presupune existența unor persoane morale de drept public care prestează anumite servicii publice, detașate din masa serviciilor prestate de autoritățile statale. Aceste persoane morale sunt denumite, tradițional, stabilimente publice locale.

Doctrina actuală reține ideea după care descentralizarea teritorială este o repartizare de afaceri administrative comandată de diversitatea socială și politică a țărilor asupra ansamblului teritoriului, pe când descentralizarea tehnică corespunde exigențelor unei repartizări armonioase a funcțiilor între diferitele ramuri ale administrației. Prima răspunde, astfel, unor aspirații politice, pe când a doua unor preocupări de eficacitate, ceea ce face ca ideea de autogestiune să fie mai puțin pronunțată în cazul descentralizării tehnice, decât în cel al descentralizării teritoriale.[1)]

Indiferent de formă, autorii contemporani sunt unanimi în a aprecia descentralizarea ca o problemă exclusiv de natură administrativă, spre deosebire de federalism, care este o problemă de natură politică, de putere politică, presupunând Constituție și clasica trinitate a separației puterilor. Oricât de largă este autonomia locală, deci competența autorităților alese sau, după caz, a stabilimentelor publice (tehnice) de a rezolva problemele locale, aceste autorități desfășoară o activitate în cadrul unui stat (unitar) și nu în afara acestuia. Sunt două lucruri total distincte, anume natura de autorități autonome față de stat a autorităților, prin care se realizează descentralizarea administrativă, și limita statală a activității acestora.

Dacă nu s-ar admite această limită, care este dată, firește, de Constituție, de lege și de actele autorităților centrale specializate, autoritățile locale autonome nu numai că s-ar transforma în autorități politice, ca în cazul federației, dar, mai mult, s-ar transforma în veritabile structuri statale independente, cu consecințe dintre cele mai dramatice pe plan național și internațional. Este adevărat că orice cetățean de pe mapamond când părăsește «spațiul său privat», adică domiciliul sau reședința (fie aceasta și o cameră de hotel) se lovește de «barbaria concretului» de pe stradă, din localitate (salubritate, aprovizionare, asistența de toate genurile, comunicații, transport în comun etc.) și, în consecință, instinctiv, primul său gând, primele sale reacții sunt îndreptate către primar sau consiliul local (eventual, departamentul său regional), dar, nu este mai puțin adevărat, atâta timp cât vorbim despre un stat care are un Parlament, un Guvern, o Constituție, ministere etc. dorințele cetățeanului față de primar, consiliul local, consiliul departamental, nu pot fi nelimitate. Este de la sine înțeles că acestea nu pot fi decât conforme ordinii constituționale și ordinii juridice a țării, de unde circumstanțierea, cel puțin în aceste limite, și a competenței autorităților autonomiei locale.[2)]

[1)] A se vedea distincția acestor noțiuni făcută de *Ch. Debbasch*, Encyclopedia Universalis, vol. 5, p. 355 și urm., reprodusă, în sinteză, în Les Cahiers Français, op. cit., p. 4-5.

[2)] De notat formula plastică în care doctrina franceză evocă faptul că „descentralizarea este o manieră de a fi a statului", ca și centralizarea de altfel, neavând trecere decât față de administrație (*Maurice Hariou*,

Descentralizarea, cum am mai spus, se situează exclusiv pe terenul administrativ, care este comandat de voința legiuitorului.

773. Tocmai de aceea descentralizarea, ca element esențial al autonomiei locale, nu poate fi concepută, cel puțin în statele unitare, fără existența unui control din partea statului, denumit, tradițional, **control de tutelă**, exercitat, în unele țări (Franța, Italia), de funcționari sau autorități ale administrației de stat, iar în altele (de exemplu, Marea Britanie) de către judecători. Este de menționat, însă, că formula controlului de tutelă din Franța conduce, în final, în fața instanței de contencios administrativ, soluție preluată și de Constituția României din 1991, în art. 123 alin. final, cum vom arăta într-un paragraf viitor.

774. În concepția de tip francez, după unii autori, exigențele unității naționale conduc la o interpretare restrictivă a descentralizării, fiind, în final, „un mijloc de luptă contra puterii centrale", pe când în concepția engleză, date fiind particularitățile Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, descentralizarea este înțeleasă într-un sens larg, acela de auto-administrare locală (*selfgovernment*). După cum spun specialiștii, în Anglia descentralizarea nu conduce la o rivalitate între stat și colectivitățile locale, ideea de bază este buna gestiune administrativă, iar problemele de unitate națională, practic, nu se pun (Charles Debbasch). Nu este cazul și locul să intrăm într-o polemică, dar teza de mai sus are mai degraba caracter declarativ și propagandistic, decât teoretic-științific. Știința, prin definiție, presupune ansamblul de idei, concepte etc. pentru a stăpâni esențe, pentru a cunoaște adevărul. Or, este de notorietate mondială lupta nu pentru autonomie administrativă, ci pentru autonomie statală a Irlandei de Nord. Rămâne, cu toate acestea, valabilă ideea unei distincții între *selfgovernment*-ul anglo-saxon și descentralizarea continentală de tip francez, nu întâmplător, controlul de tutelă, în Anglia, se exercită de judecător[1)] și nu de autoritățile administrative statale.

1.3. Evoluția reglementării privind autonomia locală în România

775. Admitem și noi că, pentru prima dată, ideea de autonomie locală este prezentă în Regulamentele Organice, dar numai pentru orașe: „Stăpânirea, socotind că îngrijirea pentru toate cele ce privesc buna fericire a vreunui oraș nu poate fi mai bine încredințată decât acelora cari mai cu deosebire se folosesc dintr'însa, au socotit să le dăruiască drepturi de a-și

---

Etude sur la decentralisation, ed. P. Dupont, extras din Repertiore du droit administrative, Paris 1992, citat preluat după *Lucica Matei, Christoph Chabrot, Dragos Dincă,* Colectivitățile locale, experiența franceză, ed. Economica, București, 2000, o sinteză asupra evoluției sistemului francez de administrație teritorială. Merită amintit și că, după analizele realizate de unii autori francezi de marcă, precum *L. Favoreu* (Decentralisation et Constitution în 1982) sau *F. Luchaire* (Fondaments constitutionnels de la decentralisation tot în 1982), unii autori francezi afirmă cu claritate astăzi existența unui droit constitutionnel local, spre exemplu *André Roux*, Droit constitutionnel local, ed. Economica, coll. Droit public fondamental, 1995.

[1)] De altfel, cum s-a arătat, până la reformele administrative din deceniul nouă al secolului trecut, judecătorii de pace exercitau și funcții administrative pe plan local. Acest fenomen juridic a fost specific și strămoșilor noștri, fiind știut că satele au fost conduse de *cnezi* sau *kneji*, care distribuiau justiția, dar aveau și atribuții de ordin administrativ. La fel în Italia, după destrămarea Imperiului roman de apus, în timpul năvălirilor barbare, căpeteniile populației rurale erau tocmai judecătorii (*N. Iorga*, Drumuri și orașe în România, 1916, p. 11). Se poate spune, fără teama de a greși, că în evul mediu fenomenul la care ne referim a fost general, ceea ce este de-a dreptul o curiozitate a istoriei este continuitatea lui în Anglia până în ultimele decenii ale secolul al XIX-lea, tocmai în țara unde, pe plan central, s-a impus, de sute de ani, principiul «separației puterilor» și al responsabilității ministeriale.

redobândi ale lor interesuri prin sfaturi orășenești alcătuite de mădulari alese de către însuși locuitorii acestor orașe" (sub. ns. A.I.).[1)]

Dreptul de a fi aleși în sfat îl aveau cei care domiciliau în orașul respectiv și aveau proprietăți imobiliare în valoare de cel puțin 8 000 de piaștri. Aceste sfaturi aveau ca atribuții principale administrarea și gospodărirea orașului în cele mai diverse domenii și sectoare, regulamentele cuprindeau dispoziții foarte amănunțite care se refereau la o gamă largă de materii administrative, de la votarea bugetului, încheierea de contracte, pavarea și iluminatul orașelor până la politica urbanistică de înfrumusețare a orașului etc. Sfaturile respective erau tutelate și controlate în întreaga lor activitate de către Sfatul Administrativ (Guvernul, cum se exprimă unii autori).

776. Satele au fost lăsate de Regulamentele Organice în situația lor anterioară, fiind conduse de anumite comisii cu funcții anuale, locuitorii satelor puteau să-și aleagă câte un pârcălab (Țara Românească) sau vornic (Moldova), însă cu știrea și învoirea atât a cârmuitorului județului, cât și a stăpânului moșiei, «după vechiul obicei».

Cu toate aceste inovații și tendințe de modernizare a organizării administrației locale, trebuie precizat că Regulamentele Organice mențin orașele embaticare, adică orașele proprietate particulară.[2)]

Această idee, cum remarca și prof. Anibal Teodorescu, a devenit un punct programatic „în revendicările mișcării de la 1848 din cele două Principate",[3)] fiind preluată de Convenția de la Paris (art. 46 alin. ultim), iar Legile lui Cuza din 1 și 2 aprilie 1864 au pus-o efectiv în practică, recunoscând personalitatea juridică atât județelor, cât și comunelor, înzestrându-le „cu organe deliberative și reprezentative".

Adevărata administrație modernă pe plan local în România se instituie deci prin legile lui Cuza din 1864, Legea pentru înființarea consiliilor județene și Legea comunală, ambele de influență franceză. Interesant este de reținut că, în concepția acestor acte normative, județul și comuna erau circumscripții teritorial-administrative investite cu personalitate juridică, având atribuții cu caracter patrimonial și de putere publică[4)], ele erau administrate de consilii alese pe baza votului cenzitar. În județe, pe lângă consilii funcționa câte un prefect, iar în comune câte un primar, ambii numiți de guvern; prefectul era comisar al guvernului și executor al deciziilor consiliului județean, iar primarul - executorul deciziilor consiliului comunal.

777. Organizările administrative ulterioare pe baza constituțiilor și a legilor ordinare,[5)] ce au fost adoptate până la instaurarea republicii, au căutat să consacre soluții cu privire la

---

[1)] Regulamentul Organic al Munteniei, Cap. IV, anexa II, Sect. I, în *P. Negulescu, G. Alexianu*, Colecția vechilor legiuiri administrative. Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei, vol. I, Întreprinderile Eminescu S.A. București, 1994.

[2)] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 154.

[3)] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, op. cit., vol. II, p. 287, unde se face trimitere la „Dorințele Partidei Naționale" a lui Kogălniceanu, precum și la Proclamația de la Islaz.

[4)] În Legea din 1 aprilie 1864 referitoare la comune, personalitatea juridica era prevăzută în mod expres, în timp ce Legea din 2 aprilie 1864 prevedea personalitatea juridică în mod implicit, explicit legea vorbea despre „averea județului" (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 191, nota 1).

[5)] Amintim, printre acestea: Legile comunale și județene din 1864; Legea pentru unificarea administrativă din 1925; Legea pentru organizarea administrației locale din 3 august 1929; Legea administrativă din 27 martie 1936; Legea administrativă din 14 august 1938.

realizarea administrației de stat pe plan local, oscilând între descentralizare, desconcentrare, autonomie și centralizare, fără ca să pună problema constituirii unor organe administrative de specialitate. În linii generale, s-a menținut formula organelor colective și, respectiv, a organelor individuale ca organe menite a rezolva, cu o autonomie mai mare sau mai mică, de la o lege la alta,[1] toate problemele unităților administrativ-teritoriale, indiferent de natura acestora.

Cum s-a menționat deja, Constituția din 1948 introduce, după modelul sovietic, organele locale ale puterii de stat, sub denumirea de consilii populare, reglementând și comitete executive, ca organe «de direcție și execuție» ale consiliilor populare. În cadrul Facultății de Drept «consiliile populare» devin o instituție a Dreptului constituțional, fiind studiate la această materie, iar comitetele executive au început să fie studiate la Dreptul administrativ, concepție care s-a menținut și în baza Constituțiilor din 1952, 1965, precum și în baza legilor elaborate pe baza acestor Constituții.[2] În plus, au apărut și autoritățile locale specializate (organe locale de specialitate).

778. Astfel, organele locale de specialitate ale administrației de stat, sub denumirea «secțiuni de pe lângă comitetele executive ale sfaturilor populare», au fost create prin Decretul nr. 259/1950, emis în baza art. 85 al Constituției din 1948, problemă la care s-a referit expres și Constituția din 1952 (art. 62). În baza acestor reglementări, secțiile respective se subordonau orizontal față de comitetul executiv și vertical față de secțiunea corespunzătoare de pe lângă comitetul executiv imediat superior, până la ministerul sau organul central administrativ din acel resort. A doua etapă a reglementării acestor organe este marcată de apariția Legii nr. 6/1957 pentru organizarea și funcționarea sfaturilor populare. Această reglementare, în redactarea sa defectuoasă, părea că stabilește o legătura a secțiilor cu organele centrale din aceeași specialitate numai prin comitetul executiv respectiv, ceea ce a determinat pe unii autori să susțină că secțiunile și-au schimbat natura juridică, devenind compartimente ale aparatului propriu.[3] Cea de-a treia etapă în reglementarea acestor autorități ale „descentralizării

---

[1] De pilda, legea din 1925 a îngrădit destul de simțitor autonomia locală, întărind tutela administrativă a puterii centrale, pe când legea din 1929 pune administrația locală pe bazele unei largi descentralizări administrative, încredințând un mare număr de servicii publice autorităților locale. Legiuitorul din 1929 aduce o inovație interesantă, separând atribuțiile prefectului, ca șef al administrației descentralizate, de acelea ale prefectului ca organ local al centrului. Județul, de fapt, în sistemul acestei legi avea doi prefecți, un prefect politic, reprezentantul local al guvernului, numit de guvern, și un prefect administrativ, ales „capul administrației județene descentralizate". Legea din 1936 mărește atribuțiile prefectului ca reprezentant al puterii centrale și întărește tutela administrativă, iar Legea din 1938, lege ce aplica dispozițiile Constituției din 1938, prin care s-a consacrat dictatura regală, afirma că obiectivul său fundamental îl reprezenta, alături de descentralizare, respectiv desconcentrarea administrativă, și „depolitizarea administrației". Pentru detalii a se vedea și *M. Guțan*, Istoria administrației publice românești, Ed. Universității „Lucian Blaga" din Sibiu, 2003, p. 275 și urm.

[2] Vezi, pentru caracterizarea fostelor consilii populare și, respectiv, a fostelor comitete executive, *I. Muraru, A. Iorgovan, Gh. Uglean*, Formele organizatorice ale conducerii și autoconducerii în unitățile administrativ-teritoriale, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1987, p. 58-66, 110-117, dezvoltări teoretice care, de acum, au caracter istoric.

[3] *I. Vântu, M. Lepădătescu, M. Anghene, I. Merlescu*, op. cit., p. 153, nota nr. 3 subsol. A se vedea asupra discuțiilor care s-au purtat în literatura de specialitate cu privire la natura juridică a secțiilor de pe lângă comitetele executive ale consiliilor populare, *I. Iovănaș, A. Balogh, Rodica Narcisa Petrescu*, Organele locale ale puterii de stat și organele locale ale administrației de stat, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978.

tehnice" a fost dată de Constituția din 1965 (art. 93, devenit, după modificarea din 1974, art. 100) și, corespunzător, de Legea nr. 57/1968, lege care cuprindea un capitol special (Cap. VII din ultima redactare, art. 81-86) intitulat: „Organele locale de specialitate ale administrației de stat". În baza acestor reglementări cu caracter general au fost adoptate o serie de acte normative cu caracter special-organic, la care ne-am referit pe larg în lucrarea din 1983.[1] Reținem, pentru o mai bună edificare asupra acestei concepții de organizare administrativă, dispozițiile Constituției din 1965: „Consiliile populare organizează, potrivit legii, pe lângă comitetele lor executive sau, după caz, birourile executive, organe locale de specialitate ale administrației de stat. Organele locale de specialitate ale administrației de stat sunt subordonate atât consiliului popular și comitetului executiv sau, după caz, biroului executiv, cât și organelor locale și centrale ale administrației de stat ierarhic superioare".

779. Se poate spune că prin Constituția din 1991 se marchează nu numai a patra etapă în ceea ce privește reglementarea organelor locale de specialitate, dar și schimbarea fundamentală a filozofiei care stă în spatele acestei reglementări. Legiuitorul constituant, după ce arată care este rolul consiliilor locale, al primarilor și al consiliilor județene, ca autorități ale „descentralizării teritoriale", vorbește și despre rolul **prefectului** ca reprezentant al Guvernului pe plan local, deci ca autoritate deconcentrată. În acest context de idei, în redactarea din 1991 a art. 122 alin. (2) se arată ca prefectul „conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale". În Comisia de redactare a Proiectului de Constituție s-au purtat multe discuții asupra acestei formulări, în final a fost preferată expresia descentralizate, mai uzuală, în locul expresiei «desconcentrate», mai tehnică, dar mai precisă din punctul de vedere al științei dreptului administrativ. Este unul din locurile în care redactorii au fost nevoiți să se îndepărteze de exigențele tehnico-juridice pentru a ne încadra în cele politice, ceea ce nu ne-a putut împiedica ca, la vremea respectivă, într-un discurs teoretic să stabilim adevărata semnificație.

780. Ca dovadă, în cele din urmă, rigoarea științifică a prevalat asupra considerentelor de altă natură iar Legea de revizuire a Constituției din 2003 a adăugat la cele două principii ale textului din 1991 și principiul deconcentrării serviciilor publice. Acest principiu dobândește, așadar, dimensiune constituțională iar prin înscrierea lui expresă, chiar dacă până la revizuirea legii fundamentale în 2003 principiul descentralizării includea și sensul deconcentrării, înlătură acum orice dubiu.[2]

De asemenea, prin revizuirea art. 122, devenit în urma renumerotării art. 123, este clar prevăzut acum și că prefectul conduce pe plan local serviciile din teritoriu ale ministerelor (altor organe centrale de specialitate), deci serviciile statale, care sunt calificate ca servicii deconcentrate și nu descentralizate. Autoritățile descentralizate nu sunt decât cele care realizează autonomia locală, autorități alese de cetățeni, adică consiliile locale, primarii și consiliile județene, cum se menționează în art. 121 și 122.

781. Organele locale de specialitate ale administrației de stat au, așadar, o subordonare funcțională, pe orizontală, față de prefect și o subordonare organică, pe verticală, față de ministru. Existența acestora nu exclude, însă, formarea de către consiliile locale sau consiliile

[1] *A. Iorgovan*, Drept administrativ și știința administrației, op. cit., 1983, p. 331 și urm.

[2] *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 252 și 262.

județene, deci autoritățile „descentralizării teritoriale", de regii autonome, societăți comerciale sau instituții publice, care, în viziunea occidentală înfățișată, ne apar ca veritabile autorități ale descentralizării tehnice.[1)]

1.4. Principiile organizării administrației locale, potrivit Constituției din 1991

782. Constituțiile contemporane, cum arătam și în altă lucrare,[2)] se deosebesc foarte mult în ceea ce privește modalitatea tehnică de reglementare a organizării administrației locale. Daca unele se rezumă la inserarea unei norme de trimitere (de exemplu, art. 72 din Constituția Franței[3)]), altele cuprind titluri întregi (de exemplu, Titlul VII din Constituția Spaniei, Titlul V din Constituția Italiei, Titlul VIII din Constituția Portugaliei).

Legiuitorul nostru constituant s-a oprit la o formulă intermediară, reținând în Secțiunea a 2-a „Administrația publică locală" a Cap. V „Administrația publică" din Titlul III „Autoritățile publice", numai un număr de 4 articole, strict necesare pentru a reflecta autoritățile comunale,

---

[1)] Pe măsură ce se dezvoltă localitățile și județele, va avea loc un proces de translație de la stat spre autoritățile locale, cum am arătat și în prima ediție a lucrării noastre (vol. III), statul rămânând să presteze numai acele servicii publice care, în mod obiectiv, nu pot fi lăsate autorităților locale, fie că este vorba de ancestrale drepturi regaliene, fie că este vorba de o concentrare foarte mare de oameni și mijloace, aspecte la care vom reveni. În orice caz, ca discuție pur teoretică, în sens strict, nu putem include „serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale", de care vorbește Constituția noastră, în categoria autorităților ce realizează „descentralizarea tehnică". Este corectă, însă, includerea acestora în categoria autorităților ce realizează „deconcentrarea tehnică", daca ar fi să folosim și această expresie.

Exemplificăm prin O.G. nr. 88/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru situații de urgență, publicată în M. Of., nr. 544/2001 și aprobată cu unele modificări prin Legea nr. 363/2002, publicată în M. Of., nr. 447 din 26 iunie 2002. Potrivit art. 4 din acest act normativ, „serviciile publice comunitare profesioniste se înființează în subordinea consiliilor județene prin preluarea, de la Ministerul de Interne, a structurilor unificate ale inspectoratelor de protecție civilă, grupurilor și brigăzilor de pompieri militari". Interesant de reținut că, pentru ș controlul metodologic al acestor servicii, ca și a celor constituite în subordinea consiliilor locale, se înființează, în subordinea Ministerului Administrației Publice, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență.

În același sens, se pot cita și O.G. nr. 83/2001 aprobată cu unele modificări prin Legea nr. 362/2001 publicată în M. Of., nr. 447 din 26 iunie 2002 și O.G. nr. 84/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor, respectiv de evidență a persoanelor, aprobată cu modificări prin Legea nr. 372/2002 publicată în M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002. Ambele acte normative au suferit unele modificări semnificative prin O.U.G. nr. 50/2004 publicată în M. Of., nr. 595 din 1 iulie 2004, aprobată prin Legea nr. 520/2004 publicată în M. Of., nr. 1153 din 7 decembrie 2004, care în final, modificând și o serie de alte acte normative, stabilește cadrul organizatoric și funcțional corespunzător activității de eliberare și evidență a cărților de identitate, actelor de stare civilă, pașapoartelor simple, permiselor de conducere și a certificatelor de înmatriculare a vehiculelor.

Aceste servicii, organizate tradițional de Ministerul de Interne, cu personal militar, sunt preluate de autoritățile administrației publice locale, urmând a fi îndeplinite cu funcționari (evident, civili) de carieră.

De altfel, și prin Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, publicată în M. Of., nr. 440 din 24 iunie 2002 cu modificările ulterioare dintre care semnificativă este O.U.G. nr. 89/2002, publicată în M. Of., nr. 715 din 14 octombrie 2003, se schimbă fotografia cu privire la polițist, acesta încetând să mai fie militar și devenind funcționar de carieră.

[2)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 268-269.

[3)] Aceasta a fost și concepția promovată de Constituția României din 1923, care conținea, cu privire la „Instituțiile județene și comunale", un singur articol (art. 108), este adevarat, însă, redactat ca un capitol distinct al Titlului III - Despre puterile statului.

orașenești și, respectiv, județene, autoritățile statale la nivelul județelor și, bineînțeles, principiile care stau la baza raporturilor dintre acestea. Această concepție are în vedere evoluțiile extrem de rapide în domeniul autonomiei locale, pe măsura dezvoltării economice și sociale a comunităților locale, care nu poate fi decât conformă legii.

783. În lumina acestei viziuni logico-metodologice, în urma revizuirii Constituției, art. 120, cu care începe secțiunea la care ne referim, scoate în evidență cele trei principii de bază, principii de ordin constituțional ale administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, și anume: principiul descentralizării, principiul autonomiei locale și principiul deconcentrării serviciilor publice. Textul la care ne referim are următoarea redactare: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice". Aceste principii se vor regăsi atât în activitatea fiecărei autorități comunale, orășenești sau județene, cât și în raporturile dintre autoritățile comunale (orășenești) și cele județene. Este de subliniat că prin sintagma «administrație publică» se desemnează activitatea pe care o desfășoară autoritățile create pe baza principiului autonomiei locale. Nu trebuie, deci, confundată ideea de administrație publică locală, care vizează atât comuna (orașul), cât și județul, cu ideea de consiliu local, care, în virtutea convenției terminologice inserate la articolul următor, evocă numai autoritățile comunale și orășenești. De asemenea, se impune a releva că principiul autonomiei locale stă la baza raporturilor dintre autoritățile comunale și orășenești sau, după caz, județene, desemnate în mod democratic de către cetățeni (prin vot, pe de o parte) și autoritățile statale (guvernamentale sau departamentale) «implantate» în teritoriu, pe de altă parte.

784. Cât privește principiul descentralizării serviciilor publice, cum am subliniat deja, în varianta textului din 1991 trebuia recurs la o interpretare elastică, legiuitorul constituant având în vedere nu numai sensul strict al termenului (înființarea unor servicii publice în comune sau orașe și desființarea lor la nivel județean sau chiar central), ci și sensul deconcentrării serviciilor publice ale ministerelor sau consiliilor județene în unitățile administrativ-teritoriale, mai ales la nivel local.

Prin reformularea art. 119, devenit 120 în urma revizuirii Constituției, nu se corijează doar limbajul științific, ci se urmărește și evocarea mai clară a esenței potrivit căreia, cum s-a arătat în doctrină, „autonomia locală este forma moderna de exprimare a principiului descentralizării administrative"[1] iar „descentralizarea semnifică autoadministrare"[2]. Prin urmare, autonomia locală este un drept, iar descentralizarea administrativă un sistem pe care îl presupune.[3] Nu întâmplător se poate observa că în enumerarea principiilor din art. 120 al Constituției descentralizarea ocupă primul loc iar pe locul trei figurează nou enunțatul **principiu al deconcentrării** serviciilor publice. De aceea, deconcentrarea presupune exercitarea, ca regulă, doar a unei tutele administrative din partea «centrului» și configurarea unei zone de autonomie corespunzătoare, în funcție de plasticitatea situațiilor existente. Evident, nu este exclusă situația ca anumite servicii publice teritoriale să fie simple organe de execuție ale „centrului", după cum nu este exclusă nici combinarea acestor metode, în funcție de domeniul de activitate.

---

[1] *I. Vida*, Administrația publică și autonomia locală, în Dreptul, nr. 10-11/1994, p. 53.

[2] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, Ed. Servo-Sat, Arad, 2001, p. 185.

[3] *Dana Apostol Tofan*, op. cit., p. 220.

785. Articolul 121, într-o logică firească, arată că autonomia locală în comune şi oraşe se realizează prin două autorităţi: **consiliul local** şi, respectiv, **primarul**, ambele alese în condiţiile legii. De asemenea, textul scoate în evidenţă că aceste autorităţi, desemnate prin vot, de comunitatea locală, sunt şi autorităţi care realizează administraţia publică. În felul acesta, legiuitorul nostru constituant consacră dubla natură a autorităţii comunale şi orăşeneşti alese, ceea ce reflectă dubla natură a comunei şi oraşului: colectivitate şi unitate administrativ-teritorială.

O atare formulare reflectă o realitate istorica, nu numai un simplu principiu juridic, comuna şi oraşul reprezintă, în principal, o colectivitate locală; şi numai în mod secundar, ele constituie şi o circumstanţiere teritorială pentru gestionarea anumitor servicii de stat. Acest dublu caracter se va regăsi în dubla serie de atribuţii ale primarului[1)], cum vom arăta în cele ce urmează.

Este de menţionat că, în legislaţia şi doctrina din multe ţări occidentale, noţiunea de «comună» este folosită pentru a desemna atât comuna rurală, cât şi oraşul (comuna urbană), terminologie cu care s-a operat şi la noi în perioada interbelică. În Constituţie, corespunzător împărţirii administrativ-teritoriale a ţării, s-a consacrat distincţia dintre comună, ca localitate rurală, şi oraş, ca localitate urbană.

786. În alin. (2) al art. 121 din Constituţie la care ne referim, se precizează regula după care, atât consiliile locale, cât şi primarii funcţionează ca autorităţi administrative autonome, în condiţiile legii. Rezultă că autorităţile comunale şi orăşeneşti, în virtutea principiului autonomiei locale, nu se află într-un raport de subordonare faţă de vreo autoritate judeţeană sau centrală. În alţi termeni, vom reţine că între consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, şi consiliul judeţean, pe de altă parte, nu este un raport de subordonare, precum şi nici între consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, şi prefect, minister sau Guvern, pe de altă parte. Relaţia de subordonare implică, cum s-a menţionat şi în ediţia anterioară, pentru organul ierarhic superior următoarele drepturi faţă de organul subordonatului: 1. de a-i organiza activitatea; 2. de a-i da îndrumări obligatorii (dreptul de instrucţiune); 3. de a exercita controlul general asupra activităţii sale (asupra tuturor aspectelor acestei activităţi - economice, financiare, juridice, organizatorice, culturale etc.); 4. de a-i anula actele şi chiar de a i se substitui în emiterea unui act; 5. de a aplica sancţiuni administrativ-disciplinare.

Este de la sine înţeles că, în virtutea autonomiei locale, aceste elemente nu se pot regăsi în raporturile dintre consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, şi oricare altă autoritate locală sau centrală, pe de altă parte, ceea ce nu exclude însă, tot în baza textelor Constituţiei, exercitarea de către **consiliul judeţean** a prerogativelor sale de autoritate coordonatoare, precum şi de către prefect a dreptului său de control al legalităţii sau de către Guvern a sarcinii sale de conducător general al administraţiei publice, prevăzută de art. 102, alin. (1) din Constituţie.

787. De asemenea, se impune a remarca că principiul autonomiei în activitatea consiliului local şi, respectiv, a primarului presupune şi stabilirea raportului dintre aceste autorităţi, astfel încât funcţionalităţile lor să fie compatibile. Însuşi textul constituţional în discuţie introduce precizarea „în condiţiile legii" în ceea ce priveşte funcţionarea consiliilor locale şi a

[1)] *J. Rivero*, op. cit., p. 443.

primarilor, ca autorități administrative autonome. În acest sens, art. 5 din fosta Lege a administrației publice locale,[1] chiar în primul alineat, preciza următoarele: „Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive".

Legea administrației publice locale în vigoare, Legea nr. 215/2001[2], vine cu o reglementare mult mai analitică, consacrând o secțiune din primul capitol „Regimul general al autonomiei locale", oferind și o definiție a autonomiei locale: „dreptul și capacitatea efectiva a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale[3] pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii" [art. 3 alin. (1)], precizând, totodată, că acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene, „autorități ale administrației publice locale, alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat", ceea ce nu exclude posibilitatea consultării cetățenilor prin referendum sau prin orice alta forma de participare directa a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii [art. 3 alin. (3)].

788. Astfel, legiuitorul a înțeles să precizeze expres că autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege, vizând „organizarea, funcționarea, competentele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz" (art. 4)[4]. În acest context, sintetizându-se principiile constituționale consacrate, implicit, prin textele invocate mai sus, Legea nr. 215/2001 a înțeles, spre a evita orice interpretare deformata, să menționeze expres că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune și orașe și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei,

---

[1] Legea nr. 69/1991, privind administrația publică locală, a fost publicată în M. Of. nr. 238/1991, a fost modificată și completată prin Legea nr. 24/1996 (M. Of. nr. 76/1996) și republicată cu o nouă numerotare a articolelor în M. Of. nr. 79/1996, fiind abrogată prin Legea nr. 215/2001.

[2] Publicată în M. Of., nr. 204/2001 și intrată în vigoare la 30 de zile de la data publicării. De la data publicării până în prezent această lege a suferit mai multe modificări, după cum urmează: prin O.U.G. nr. 74/2001, publicată în M. Of., nr. 271 din 25 mai 2001, aprobată prin legea nr. 738/2001, publicată în M. Of., nr. 802 din 14 decembrie 2001; prin Legea nr. 216/2002, publicată în M. Of., nr. 288 din 29 aprilie 2002; prin Legea nr. 161/2003 privind unele masuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of., nr. 279 din 21 aprilie 2003, prin Legea nr. 141/2004, publicată în M. Of., nr. 369 din 4 mai 2004; prin Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului, publicată în M. Of., nr. 658 din 21 iulie 2004; prin Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M. Of., nr. 912 din 27 octombrie 2004.

[3] Legea întelege să dea și definiția colectivităților locale: „totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială" [art. 3 alin. (4)]. A se vedea, pentru detalii, în doctrină, I. *Santai, Daiana Maura Vesmaș*, Administrația publică locală și problemele comunităților locale, în R.D.P., nr. 2/1995, p. 98-104 precum și, cu trimiteri la reglementările europene privitor la colectivitățile locale, *C. Iftimioaie, V. Vedinaș, T.G. Sandu, C. Urziceanu*, Administrația publică locală în România în perspectiva integrării europene, Ed. Economica, București, 2003, p. 53 și urm.; pentru o analiză comparativă și în raport cu Carta Europeană a autonomiei locale, a se vedea și Gheorghe Cornea, Discuții și aprecieri critice în legăatură cu principiul autonomiei locale în România, în Dreptul, nr. 10/2002, p. 56 și urm.

[4] Legea are grijă să cuprindă și precizarea în sensul că atribuțiile (deci, competența) autorităților care realizează autonomia locală se stabilesc numai prin lege, dar în limitele legii, aceste autorități au dreptul de inițiativă „în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice" (art. 5).

responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ[1]: „În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de alta parte, nu exista raporturi de subordonare" (art. 6).

În linii mari acestea sunt tezele pe care le preia și noua reglementare cadru privind descentralzirea, legea 339/2004, publicată în M. Of., nr. 668 din 26 iulie 2004. Legea se înscrie în contextul general al armonizării legislației interne cu legislația comunitara iar din chiar primul articol reținem că aceasta are ca obiect stabilirea principiilor fundamentale și regulilor generale, precum și a cadrului instituțional privind desfășurarea procesului de descentralizare administrativă și financiara în România. De observat de asemenea modul în care legiuitorul înțelege descentralizarea, și anume, ca un proces de transferare a autorității și responsabilității administrative și financiare de la nivel central la nivel local (art. 2 din lege). Prin urmare, descentralizarea este corect înțeleasă ca un proces, adică o succesiune de etape necesare pentru a se produce acest transfer de la nivel central la nivel local.[2] Teza legiuitorului confirma unele considerații anterioare ale doctrinei noastre, potrivit cărora atât buna guvernare cât și descentralizarea reprezintă un proces și nu un produs, ceea ce înseamnă că ele sunt într-o continuă dezvoltare, implicând un proces de dezvoltare durabilă.[3]

789. În egală măsură se mai impune a se observa că, în stabilirea înțelesului descentralizării, legiuitorul s-a oprit asupra **transferului de autoritate** și responsabilitate administrativă și financiară (...), doctrina noastră întrebându-se, pe bună dreptate, dacă aceste două noțiuni sunt prin ele însele suficiente pentru a defini descentralizarea.[4] S-a argumentat cu temei, într-o sinteză a opiniilor de specialitate din ultima vreme, că pe fond, esența descentralizării constă în transferarea unor atribuții ale diverselor organe centrale către autorități ale unităților administrativ teritoriale, cu accent asupra puterii proprii de decizie a acestora în gestionarea și administrarea problemelor colectivității. Prin urmare, riguros științific, definiția dată de art. 2 din Legea-cadru nr. 339/2004 descentralizării ar trebui să cuprindă în primul rând referiri exprese la transferul de atribuții, și apoi la cel de autoritate și responsabilitate administrativă și financiară de la nivel central la nivel local.[5] Ca un element de noutate, Legea nr. 339/2004 stipulează în art. 4 un număr de 8 principii pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare: principiul subsidiarității, principiul egalității cetățenilor în fața autorităților administrației locale, garantarea calității serviciilor publice oferite cetățenilor de către autoritățile publice locale, stimularea competiției ca mijloc de creștere a eficienței serviciilor publice, exercitarea competențelor de către autoritățile administrației publice locale situate cel mai aproape de cetățean, echilibrul între descentralizarea administrativă și descentralizarea

[1] Mai mult, se interzice autorităților administrației publice centrale de a stabili sau de a impune responsabilități autorităților administrației publice locale, în procesul de descentralizare a unor servicii publice ori al creării de noi servicii publice, fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare [art. 7 alin. (3) din Legea nr. 215/2001].

[2] *Rodica Narcisa Petrescu*, Considerații asupra noii legi-cadru privind descentralizarea, în R.D.P., nr. 1/2005, p. 35 și urm.

[3] *St. Deaconu*, Buna guvernare și descentralizare, în R.D.P., nr. 3/2004, p. 22.

[4] *Rodica Narcisa Petrescu*, Considerații ...., în Revista de Drept Public, nr. 1/2005, p. 36.

[5] Idem, p. 38.

financiară, transparența actului decizional bazat pe accesul cetățenilor la informația publică și participarea acestora la luarea deciziilor și asigurarea descentralizării financiare bazate pe reguli transparente cu privire la calculul resurselor financiare alocate unităților administrativ-teritoriale.

790. În fine, art. 121 din Constituție consacră și noțiunea de subdiviziune administrativ-teritorială pentru municipii. Textul admite, astfel, posibilitatea constituirii acestor subdiviziuni iar, la nivelul lor, a consiliilor locale și, respectiv, a primarilor. Se subînțelege că, în virtutea regulilor prevăzute de alin. (2), legea va stabili și raporturile dintre consiliile locale și primării de la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, pe de o parte, și consiliul local, respectiv primarul, de la nivelul municipiului în ansamblul său, pe de altă parte. Este rezolvată aici problema marilor aglomerări urbane, dar și problema organizării unor subdiviziuni administrativ-teritoriale rurale ale municipiilor (comunele suburbane).

Articolul 122 consacră, pentru sistemul departamental, rolul coordonator al consiliului județean, legiuitorul constituant român din 1991 lăsând, astfel, să se înțeleagă că centrul de greutate al autonomiei locale se află la orașe și la comune, iar în art. 123 se consacră principiul **tutelei administrative**, cum am remarcat mai sus, probleme la care vom reveni.

1.5. Principiul sistemului departamental

791. Sistemul organizării administrative a teritoriului are, în prezent, o influență hotărâtoare nu numai asupra conținutului autonomiei locale, dar și asupra locului și rolului autorităților de la nivelul unităților administrativ-teritoriale intermediare. Considerând comuna și orașul ca fiind unități de bază și Guvernul ca fiind «șeful administrației publice», vom putea spune că există două mari sisteme de organizare administrativă a teritoriului, după cum între unitatea de bază (implicit autoritățile administrației publice de la nivelul acesteia) și Guvern există o unitate intermediară (sistemul departamental) sau două unități administrativ-teritoriale intermediare (sistemul regional).[1)] De regulă, specialiștii în dreptul public susțin că în sistemul regional gradul de extensie al autonomiei locale este mai mare, la nivel regional este constituit un veritabil legislativ local.

[1)] Terminologia este convențională. Nu trebuie înțeles că în toate țările, indiferent dacă au o «verigă» sau două intermediare, întâlnim denumirea de «departament» sau de «regiune». În Constituția Spaniei, de pildă, se utilizează noțiunea de «comunitate autonomă» și nu cea de «regiune», iar alte constituții, de exemplu Constituția Portugaliei, operează atât cu sintagma «regiune autonomă», cât și cu cea de «regiune administrativă». Cât privește unitatea imediat următoare comunei, reținem că unele constituții (de exemplu, Constituția Italiei, Belgiei etc.) o evocă prin termenul de «provincie». Interesant este de semnalat că noțiunea de «provincie», istoric vorbind, la noi a evocat cea mai mare unitate administrativ-teritorială, județul fiind unitatea de grad departamental. În baza Constituției României din 1923, s-a instituit, prin Legea de unificare administrativă din 1925, un sistem departamental (județean), deoarece plasa nu reprezenta o unitate administrativ-teritorială (intermediară între comună și județ), ci un element de deconcentrare a administrației publice județene, mai exact a anumitor servicii publice. În fruntea plășilor era un prim-pretor, care îl reprezenta pe prefect și funcționa sub ordinele acestuia, ca ofițer de poliție administrativă, respectiv de supraveghere, tutelă și control în ceea ce privește administrația rurală. Acest sistem a fost menținut până la Constituția din 1938, când se creează ținuturile ca unități administrative superioare județelor, care au avut ca efect înlăturarea oricărei autonomii locale, la fel ca și regiunile din perioada anilor 1950-1968.

792. Având în vedere tradiția noastră în administrația locală, dominată de tutela administrativă, chiar și în cele mai liberale perioade, pe de o parte, precum și concepțiile generale actuale din statele democrate referitoare la departamente sau regiuni, pe de altă parte, legiuitorul constituant a pus accent pe autonomia comunelor și orașelor, rezervând autorității județene alese doar un rol coordonator. Fidel acestei concepții, în art. 122, legiuitorul constituant român precizează, fără echivoc, că obiectul coordonării consiliilor comunale orășenești de către consiliul județean este realizarea serviciilor publice de interes județean. Totodată, textul conține calificarea expresă a consiliului județean ca autoritate a administrației publice. La fel ca și consiliul local, consiliul județean are o dublă natură: a) **autoritate a autonomiei județene**; b) **autoritate a administrației publice locale.**

Rezultă că, dincolo de semnificațiile politice sau de fundamentele ideologice invocate, comparând ceea ce a fost la noi, inclusiv în baza Legii din 1929, cu ceea ce presupune autonomia locală, se poate spune că în România, practic, n-a existat niciodată o veritabilă autonomie locală și că, pentru prima oară în istoria modernă a țării noastre, principiul autonomiei locale a fost consacrat de actuala Constituție.

793. Modul în care este redactat alin. (2) al art. 122 îi permite, în timp, o aplicare elastică, în funcție de complexitatea factorilor economici, sociali, politici, culturali, geografici, etnografici etc., raportați la ceea ce se va estima a fi bine pentru poporul român și statul român, într-o perioadă istorică sau alta. Astfel, în baza textului se pot face alegeri directe pentru consiliul județean sau alegeri indirecte, se pot institui unul sau mai multe organe permanente cu rol executiv sau nu. Cert este ca autoritate la nivel județean, de ordin constituțional, nu poate fi decât consiliul județean. Avem în vedere, desigur, autoritățile publice ale autonomiei locale, pentru că tot la nivel județean este reglementată și funcția de prefect, autoritate, însă, cu caracter statal, prefectul fiind reprezentantul Guvernului în județ.

Față de dispozițiile constituționale de mai sus, va trebui să admitem că ideea formării unor noi unități administrativ-teritoriale, cum au fost raioanele sau regiunile etc., înseamnă o idee de *lege ferenda*. Fără alte comentarii, Constituția noastră nu admite decât comune și orașe, ca unități administrativ-teritoriale de bază, respectiv județe, ca unități intermediare.[1)]

. [1)] Constituția Franței, de exemplu, după ce enumeră, la art. 72, comuna, departamentul și teritoriile de peste mări, drept colectivități teritoriale ale Republicii, lasă posibilitatea formării și altor unități administrative prin lege, ceea ce s-a realizat în 1982, când au fost introduse regiunile. Tezele regionaliste sunt la modă în Europa occidentală, vorbindu-se foarte mult și despre un neoregionalism (Les aspects administratifs de la régionalisation, Cahier nr. 10 de l'Institut français des Sciences administratives, Cujas, 1974, lucrare colectivă, elaborată sub direcția prof. Jean Paul Guilli, precum și Raportul Le néorégionalisme, în Les Cahiers Français, nr. 204/1982, p. 15-20).

În Comisia de redactare a Proiectului de Constituție s-a discutat, într-o primă etapă, și ideea organizării administrativ-teritoriale a țării de tip regional, mai precis revenirea la vechile provincii istorice, la nivelul cărora să se stabilească atribuții pentru structuri regionale din statele unitare ale Europei occidentale, idee care a fost tacit abandonată (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 39-42).

Aceste propuneri nu au reprezentat un caz izolat în istoria reformelor sau a încercărilor de reformă administrativă din România.

După un autor, până la organizarea regională și raională de tip sovietic din perioada 1950 – 1968, se identificau următoarele proiecte regionale: 1) prefecturile generale, proiectul Barbu Catargiu din 1862; 2) căpităniile generale, proiectul Theodor Rosetti din 1888; 3) dregătorii, proiectul P.P. Carp din 1907; 4) circumscripțiile regionale, proiectul P.P. Carp din 1912; 5) regiuni, proiectul Partidului Național Liberal

794. În orice caz această realitate normativă nu este nici schimbată și nici alterată în vreun fel de actualele tendințe și strategii de dezvoltare regională elaborate și implementate în baza Legii nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România.[1)] Aceasta întrucât legea, grefându-se pe sistemul organizării administrative a teritoriului consfințit constituțional și legal, precizează că cele 8 regiuni de dezvoltare astfel constituite nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică [art. 5 alin. (2) din Legea nr. 315/2004]. De altminteri, actul normativ subliniază expres caracterul convențional al acestor regiuni de dezvoltare definindu-le ca „zone care cuprind teritoriile județelor în cauză, respectiv ale municipiului București, constituite în baza unor convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene și, după caz, ai Consiliului General al Municipiului București, și care funcționează în baza prevederilor prezentei legi". Prin urmare, nici structurile de conducere ale acestor regiuni de dezvoltare, denumite consilii pentru dezvoltare regională, nu au personalitate juridică și funcționează pe principii parteneriale, fiind alcătuite din președinții consiliilor județene și din câte un reprezentant al fiecărei categorii de consilii locale municipale, orășenești și comunale din fiecare județ al regiunii. Atât prin formă, cât și prin fond, actul normativ tinde să materializeze unele angajamente asumate de România prin semnarea și ratificarea Convenției europene-cadru privind cooperarea transfrontalieră[2)] precum și angajamente ce țin de procesul de

---

din 1918; 6) provincii, proiectul C.I. Negruzzi din 1919; 7) regiuni, proiectul Comisiei Simion Mehedinți din 1920; 8) regiuni, proiectul Constantin Argetoianu din 1921 și 1931; 9) provincii, proiectul Partidului Național Român din 1922; 10) circumscripții, proiectul Ion I.C. Brătianu, pus în aplicare prin decizia nr. 577/P din 6 februarie 1926 (cele 71 de județe ale țării au fost grupate în 9 circumscripții, fiecare cuprinzând între 7 și 10 județe); 11) ținuturi, proiectul Carol al II-lea din 1938 (cele 71 de județe, care își pierd personalitatea juridică, au fost grupate în 10 ținuturi, care dobândesc personalitate juridică: Olt, cu reședința la Craiova; Bucegi, cu reședința la București; Mării, cu reședința la Constanța; Dunărea de Jos, cu reședința la Galați; Nistru, cu reședința la Chișinău; Prut, cu reședința la Iași; Suceava, cu reședința la Cernăuți; Mureș, cu reședința la Alba-Iulia; Someș, cu reședința la Cluj și Timiș, cu reședința la Timișoara) și 12) provincii, proiectul Ion Antonescu nr. 1944 (*I.S. Nistor*, Comuna și județul, evoluție istorică, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000, p. 123-125; 169-174).

Proiectul Constantin Argetoianu din 1921, de pildă, care preconiza regiunea ca o circumscripție teritorială învestită cu personalitate juridică, a fost votat chiar de o Cameră, mai precis de Senat, în ședința din 29 iunie 1921, dar nu a mai trecut de Adunarea Deputaților (a se vedea *Anibal Teodorescu*, op. cit., p. 190, nota 1 subsol). Vezi, în acest sens și *C. Argetoianu*, Descentralizare administrativă și regionalism, conferință ținută de C. Argetoianu la Institutul de Științe Administrative pe data de 31 ianuarie 1926, publicată ulterior în Revista de drept public nr.1/1926 și republicată în Revista de drept public, serie nouă, nr. 2/2001. Pentru o analiză critică a acestui proiect de lege care reglementează regiunea ca o unitate funcțională și nu administrativ-teritorială, *Dana Apostol Tofan*, Considerații în legătură cu Legea privind dezvoltarea regională în România, în Dreptul, nr. 5/1999, p. 3-9.

[1)] Legea 315/2004 privind dezvoltarea regională în România a fost publicată în M. Of., nr. 577 din 29 iunie 2004. Ea abrogă o mai veche reglementare, și anume Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România, care de la adoptare suferise mai multe modificări.

[2)] Convenția a fost adoptată la Madrid la 21 mai 1980 și a intrat în vigoare față de părțile semnatare la data de 22 decembrie 1981. România a semnat convenția-cadru la data de 27 februarie 1996 și a ratificat-o prin O.G. nr. 120/1998, aprobată prin Legea 78/1997, publicată în M. Of., nr. 207 din 13 mai 1999. De altfel, prin chiar legea de aprobare a ordonanței care ratifică Convenția se face următoarea precizare: „România declară că, în sensul art. 2 paragraful 2 din Convenție (...), colectivitățile sau autoritățile teritoriale desemnate să exercite funcțiile regionale sunt, potrivit legislației în vigoare, județele, respectiv consiliile județene".

negociere în vederea aderării la Uniunea Europeană[1] în vederea compatibilizării cu sistemul euro-regiunilor.[2]

1.6. Prefectul, ca autoritate de tutelă administrativă

795. Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, cum s-a arătat mai sus, nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt inerente, unele având o determinare economică obiectivă, altele fiind determinate de considerente politice. Este de neconceput într-un stat de drept ca să fie nesocotită legea, autoritatea executivului central sau a justiției pe motiv de autonomie locală. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul din acestea. De aici, legătura organică trebuie să existe între autonomia locală și lege, dintre interesele locale (comunale, orășenești, județene) și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică de ce în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie este un reprezentant al statului, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome. După sistemul francez, tradițional, acest rol la noi l-a avut prefectul.[3]

796. Potrivit art. 123, **prefectul** este reprezentantul Guvernului la nivel județean, dar, privind reglementarea în ansamblul ei, desprindem următoarele calități ale prefectului: 1) **reprezentant al Guvernului**; 2) **șef al serviciilor statului din județ** (municipiul București); 3) **autoritate de tutelă administrativă** pentru supravegherea respectării legii de către autoritățile administrației publice locale.

---

[1] În cursul negocierilor asupra Capitolului 21 – „Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale" - capitol închis în cadrul conferinței de aderare din data de 23 septembrie 2004, dar și în documentul complementar de poziție, România s-a angajat „să mențină actuala clasificare": „- Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice în perioada de programare 2007-2013". De asemenea, în poziția comună a Uniunii Europene referitoare la Capitolul 21 - Uniunea Europeană subliniază următoarele două lucruri: 1. „Uniunea Europeană consideră că, clasificarea a României, agreată cu Comisia europeană, reflectă structura administrativă și statisticile socio-economice existente în prezent". 2. „Uniunea Europeană subliniază că dacă România intenționează să modifice structura teritorială agreată, modificările trebuie acceptate de Comisia europeană".

[2] Euroregiunile reprezintă forme particulare de cooperare suprafrontalieră a colectivităților teritoriale locale. Ele presupun asocierea colectivităților locale din două sau mai multe state vecine, formând o zonă unitară, caracterizată prin anumite particularități sau interese comune. Această cooperare descentralizată se traduce fie prin crearea de comunități de lucru suprafrontaliere *stricto-sensu*, fie de instituții de cooperare transfrontalieră. Diferența între aceste sisteme de cooperare provine din baza lor juridică. Primele sunt fondate pe acorduri de drept public iar celelalte sunt create prin contracte de drept privat (pentru detalii, a se vedea *C.L. Popescu*, Autonomia locală și integrarea europeană, Ed. All Beck, București, 1999, p. 273 și urm.).

[3] Este de menționat că în Franța prefectul, până la reforma din 1982, nu era numai reprezentant al Guvernului, dar și autoritate executivă a consiliului departamental, situație care a caracterizat și regimul prefectului din țara noastră în perioada interbelică, deși la un moment dat s-au constituit doi prefecți, unul politic, ales, care avea rol de executiv pentru consiliul județean, și unul administrativ, numit, care reprezenta Guvernul. Textul art. 122 din Constituție se îndepărtează de această tradiție, teza fiind abandonată și în Franța. După reforma administrativă din 1982, prefectul în Franța este calificat drept comisar al republicii, el fiind numit prin decret de Președintele Republicii. În literatura de specialitate se apreciază că prefectul, în sistemul francez, are următoarele calități: 1) reprezentant al statului (șeful statului); 2) reprezentant al guvernului; 3) organ de administrație generală; 4) șeful serviciilor statului din departament (*J. Rivero*, op. cit., p. 431-434).

Dacă în optica reglementărilor legale de până în anul 2004 prefectul, ca reprezentant al Guvernului, era supus „jocului politic", iar funcția sa avea caracter politic, prin Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului[1)] acesta este considerat ca făcând parte din categoria înalților funcționari publici.[2)] Cât privește calitatea sa de șef al serviciilor publice statale, trebuie să reținem că textul nu face distincție între serviciile publice exterioare ale ministerelor și serviciile publice exterioare ale autorităților centrale de specialitate. Până unde se întinde puterea prefectului într-un caz și în celalalt caz și, deci, care este semnificația cuvântului „conduce", din alin. (2) al art. 122 din Constituție, s-a stabilit prin lege, deoarece alin. (2) precizează că atribuțiile prefectului se stabilesc „potrivit legii" și nu potrivit „legii organice", în cazul de față Legea nr. 340/2004, aspecte la care vom mai reveni.

797. Ca autoritate de supraveghere a respectării legii de către autoritățile administrației publice locale, prefectul are dreptul să atace în contenciosul administrativ orice act al unui consiliu ales (local sau județean), al unui primar sau al oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la nivel județean, atunci când apreciază că acesta este ilegal. Textul alin. (4) al art. 123 din Constituție, în discuție, consacră, așadar, și instituția contenciosului administrativ. Pentru a se evita producerea unor efecte ireparabile, Constituția prevede principiul suspendării, de drept, a actului atacat, fiind consacrată o normă de protecție atât a persoanei, în fața unor eventuale abuzuri ale autorității administrației publice locale, cât și a intereselor naționale, în raport cu cele locale.

798. În practica administrativă și de contencios administrativ s-a pus problema de a ști dacă acțiunea în justiție a prefectului ca autoritate de tutelă administrativă poate fi circumstanțiată și condiționată de îndeplinirea unor termene, cum a fost cel prevăzut de art. 101 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, în redactarea inițială, fiind sesizată și Curtea Constituțională. După părerea noastră, dreptul prefectului de a ataca în justiție actele administrative pe care le estimează ilegale nu poate fi condiționat de termene de decădere, ar însemna, urmare a respingerii acțiunii pentru tardivitate, ca să fie „autorizate" a ființa acte juridice contrare legii și Constituției, ceea ce nu poate fi acceptat. Constituția, în art. 1 alin. (3), precizează foarte clar că România este stat de drept, iar în art. 16 alin. (2) se arată că „Nimeni nu este mai presus de lege", problemă la care vom mai reveni. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 137/1994.[3)]

799. Prin Legea nr. 24/1996, contrar deciziei Curții Constituționale, s-a reintrodus termenul, mai mult, acesta a fost calificat termen de decădere: „Introducerea acțiunii de către prefect se face în termen de 30 de zile de la comunicarea actului, potrivit prevederilor art. 49 lit. g). Termenul de 30 de zile este termen de decădere. Acțiunea este scutită de taxa de timbru".[4)]

[1)] Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului a fost publicată în M. Of., nr. 658 din 21 iulie 2004.

[2)] Articolul 9 alin. (1) din Legea nr. 340/2004 prevede textual că „prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici", iar art. 13 prevede că „prefecții în funcție constituie Corpul prefecților, iar subprefecții în funcție constituie Corpul subprefecților". Apoi art. 16 stabilește că „la încetarea exercitării funcțiilor deținute, prefecții și subprefecții fac parte din Corpul de rezervă al prefecților, respectiv al subprefecților". Conform dispozițiilor art. 42 din capitolul „Dispoziții tranzitorii și finale" al Legii nr. 340/2004, prevederile art. 9, ale art. 13-18, ale art. 22 și ale art. 39 se aplică începând cu data de 1 ianuarie 2006.

[3)] Publicată în M. Of., nr. 23/1995, precum și în Culegere...1995, op. cit., p. 364-370.

[4)] Era vorba de art. 111 alin. (3) din Legea nr. 69/1991, republicată. A se vedea, pentru același punct de vedere, N. Pepelea, Discuție cu privire la neconstituționalitatea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 111 alin. (3) din Legea nr. 69/1991, în Dreptul, nr. 11/1996, p. 76-77.

Legiuitorul în pofida deciziei Curții Constituționale și a reacțiilor critice din doctrină, a menținut soluția termenului de 30 de zile și în Legea nr. 215/2001, cu precizarea că se renunță la calificarea acestuia ca fiind termen de decădere: „Ca urmare a exercitării controlului asupra legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale ori județene, precum și de președintele consiliului județean, prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ aceste acte în termen de 30 de zile de la comunicare, daca le consideră ilegale, după îndeplinirea procedurii prevăzute la art. 50 alin. (2)[1], cu excepția celor de gestiune curentă. Acțiunea prin care prefectul sesizează instanța de judecată este scutită de taxa de timbru. Actul atacat este suspendat de drept"[2].

Aceeași soluție, sub aspectul termenului și a procedurii, este menținută și în Legea privind instituția prefectului nr. 340/2004, care abrogă dispozițiile privitoare la instituția prefectului din cuprinsul Legii nr. 215/2001. Suplimentar, noua reglementare aduce un plus de precizări de ordin procedural, stabilind ca prefectul „cu cel puțin 10 zile înaintea introducerii acțiunii (...) va solicita autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, revocării acestuia". Aceste dispoziții trebuie considarate abrogate prin Legea nr. 554/2004, care reține un termen de 6 luni numai pentru actele individuale.

1.7. Aspecte de drept comparat

800. Reținem aici numai câteva elemente cu caracter general, cu specială privire la țările din Uniunea Europeană, urmând ca la aspecte concrete, prin comparație cu reglementările din țara noastră, să ne referim în paragrafele următoare. Pentru început, subliniem că în toate cele 15 țări ale Uniunii Europene există servicii exterioare sau deconcentrate,[3] pe care doctrina occidentala le califică drept servicii (birouri, direcții, subdirecții), integrate în ierarhia **administrației ministeriale** și repartizate pe întregul teritoriu, dar cu funcțiuni particulare asupra unei părți a populației, determinată pe un teritoriu, mai mare sau mai mic, în funcție de densitatea acesteia[4].

---

[1] Potrivit art. 50 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

[2] Articolul 135 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, actualmente abrogat prin Legea nr. 340/2004.

[3] Serviciile exterioare sau deconcentrate, deci tradiționalele organe locale de specialitate ale administrației de stat de la noi, nu trebuie confundate cu administrațiile ministeriale care își au sediul în alte localități decât în capitala uneia sau alteia din cele 12 țări. Așa, de pildă, în Regatul Unit, un serviciu ministerial ce se ocupă de problemele Scoției (*Scottish Office*) își are sediul la Edinbourg, Secretariatul pentru Irlanda de Nord își are sediul la Belfast. În Germania, de asemenea, o mare parte de autorități și stabilimente publice federale autonome nu sunt instalate la Bonn, ci în alte orașe ale țării, fiind prevăzut ca partea substanțială a departamentelor ministeriale să se transfere de la Bonn la Berlin, până la sfârșitul acestui secol, dar nu se pune problema concentrării tuturor ministerelor în capitală. În Franța, prin politica de „delocalizare" se urmărește instalarea unor instituții centrale la Strasbourg (cum ar fi Școala Națională de Administrație), precum și instalarea unor ministere în provincie; oricum, Serviciul de Stare Civilă al Ministerului de Afaceri Externe își are sediul la Nantes (300 km de Paris) încă din anii 1950. În Olanda, anumite servicii centrale ale statului nu sunt situate în Haga, care este capitala țării, ci în alte orașe (de exemplu, Serviciile de înmatriculare a vehiculelor și de taxe asupra automobilelor sunt situate la Apeldoorn - la 100 km de Haga - etc.).

[4] *J. Ziller*, Administrations comparées, op. cit., p. 337.

801. Este de subliniat, însă, că în țările federale, cum ar fi Germania, ca regulă, administrația ministerială federală nu are servicii exterioare,[1] pe când administrațiile ministeriale ale landurilor sunt de neconceput fără servicii exterioare. Potrivit statisticilor oficiale, cei mai mulți funcționari de stat sunt cuprinși în serviciile exterioare ale statului, în Anglia, de exemplu 2/3 din funcționari *(civil servant)* sunt formați din «funcționari de teren» *(field services)*.

În cea mai mare parte a țărilor Uniunii Europene, la un eșalon local există un reprezentant al statului care exercită funcții de politie administrativă, de administrație generală și de control al actelor autorităților locale (funcția de tutelă administrativă). Este cazul guvernatorului de provincie în Belgia, al *l'amtsmand-ului* din Danemarca, al consilierului de land în Germania, al prefectului în Grecia, Italia și Franța, al guvernatorului civil în Spania, al comisarului de district în Luxembourg, al comisarului regal în Olanda, ori al guvernatorului civil de district din Portugalia.

În majoritatea acestor țări reprezentantul statului are și rolul de a coordona serviciile exterioare ale diferitelor ministere, în altele acest rol revine unui reprezentant al Ministerului de Interne (de exemplu, Danemarca), în altele unui reprezentant al Guvernului (de exemplu, Grecia), iar în altele unui reprezentant al Primului-ministru.

802. Cât privește circumscripțiile administrative ale statului, se poate spune că în toate țările Uniunii există tendința de stabilire a acestora după limitele geografice ale colectivităților locale de bază (mai peste tot comuna rurală și urbană)[2] și intermediare.[3]

Dacă este să ne oprim la sistemul francez actual de organizare a administrației locale, vom reține, alături de autorul citat, cinci elemente fundamentale: a) „suprapresiunile tutelei" fac ca din sfera controlului administrativ al centrului să se treacă în sfera controlului exclusiv al tribunalelor; b) interdicția unei ierarhii între colectivitățile teritoriale duce și la opoziția acestora de a coopera vertical; c) globalizarea dotărilor de către stat a colectivităților teritoriale, care a început la sfârșitul anilor 70, a avut ca efect utilizarea de către administrația de stat a

---

[1] Acestea există numai în câteva domenii: vamal, afaceri externe, transporturi fluviale și autorutiere.

[2] Unele țări au reglementări mai recente (de exemplu, Noua lege comunală din Belgia, adoptată de Parlament la 26 mai 1989 sau Legea cu privire la reglementarea autonomiei locale din Italia, publicată la 12 iunie 1990), care au fost avute în vedere la redactarea textelor Constituției noastre și a Legii nr. 69/1991. Potrivit legii belgiene, de exemplu, comunele, fie rurale sau urbane, dispun de un consiliu, care variază după numărul de locuitori (7 la mai puțin de 1 000 locuitori și 55 la peste 300.000 de locuitori). Consiliul este ales pentru un mandat de șase ani, care începe să curgă de la 1 ianuarie a anului următor celui în care au avut loc alegerile. Primarul este numit de Rege dintre membrii consiliului local, dar poate fi numit și din rândul altor alegători care au împlinit 25 de ani, cu avizul conform al delegației permanente a consiliului provinciei. Consiliul comunal desemnează din rândul membrilor săi consilierii-magistrați, care pot fi și ajutoare ale primarului (a se vedea pentru alte informații *I. Vida*, op. cit., p. 183-185). Legea italiană definește comuna ca o instituție a comunității locale, care îi reprezintă interesele și îi promovează dezvoltarea. Comunele își pot constitui circumscripții de descentralizare teritorială. La nivelul comunei funcționează un consiliu, ca organ de orientare și de control politico-administrativ, giunta și primarul, ca organe executive. Circumscripțiile de descentralizare teritorială au un consiliu ales prin vot direct, iar acesta își alege dintre membrii săi un președinte. Relațiile dintre autoritățile comunale și cele ale circumscripțiilor, cum remarca și *I. Vida*, sunt supuse regulilor delegării de atribuții (op. cit., p. 186).

[3] De pildă, districtele (urbane și rurale) și comitatele în Regatul Unit; districtul, departamentul și circumscripția în Germania, în cadrul landurilor (unele landuri dispun numai de circumscripții); departamentul și regiunea în Franța; provincia în Belgia; provincia și regiunea în Italia etc.

mijloacelor de subvenționare pentru a controla problemele locale; d) autonomia financiară a colectivităților locale este mai puțin reușită decât în celelalte țări ale Comunității în ceea ce privește posibilitatea de a recurge la împrumuturi, precum și «marja de manevră» pentru stabilirea de impozite și taxe locale; e) sistemul repartizării competențelor «pe blocuri» funcționează cu dificultate, punând autorii fiecărui sistem administrativ într-o situație de competiție sau de ignorare reciprocă, în locul uneia de cooperare.[1)]

§ 2. Alegerea, componența și constituirea consiliilor locale

2.1. Principiul alegerii consiliului local, comparație cu soluții din dreptul comparat

803. Reluând firul reglementărilor din perioada interbelică, îndeosebi ale Legii din 1929, printr-o primă reglementare datând din anul 1991 s-a revenit la denumirea de consilier. Așadar, în prima versiune a Legii nr. 70/1991[2)] numai consiliile locale au fost alese prin vot direct, pentru ca Legea nr. 25/1996, de modificare și completare a Legii nr. 70/1991, să generalizeze principiul și pentru consiliile județene, soluție menținută și de Legea nr. 215/2001 [art. 3 alin. (2)].

Actuala reglementare în vigoare în acest domeniu, Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale[3)], întărește această soluție, stipulând în art. 1 alin. (2): „consiliile locale și consiliile județene, precum și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat." Soluția este reiterată și prin art. 2 alin. (2) din Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.[4)]

804. Este de menționat, însă, că această soluție de alegere a consiliilor locale nu este singura posibilă potrivit Constituției. Legiuitorul constituant în alin. (1) al art. 121, cum s-a văzut, vorbește despre alegerea consiliilor locale și, respectiv, a primarilor „în condițiile legii", subînțelegându-se că această lege trebuie să fie conformă Constituției. Legiuitorul constituant s-a ferit să consacre și pentru alegerea consiliilor locale, principiile reținute, în art. 62 alin. (1), pentru alegerea Camerelor Parlamentului. Legea privind alegerile locale preia, adevărat, aceste principii, dar nimeni nu oprește ca, într-o viitoare reglementare, legiuitorul organic să vină și cu altă soluție, cum ar fi o alegere indirectă, o alegere cu protecția anumitor grupuri etnice

---

[1)] *J. Ziller*, op. cit., p. 345.

[2)] Legea privind alegerile locale, Legea nr. 70/1991, (M. Of. nr. 239/1991), modificată și completată prin Legea nr. 25/1996 (M. Of. nr. 77/1996) și republicată, cu o nouă numerotare a articolelor în M. Of. nr. 79/1996. Această din urmă versiune a fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 28/2000, publicată în M. Of., nr. 153/2000, art. III din ordonanță cerând o nouă republicare a Legii nr. 70/1991, cu o nouă numerotare a textelor, republicare care nu s-a realizat.

[3)] Legea nr. 67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale a fost publicată în M. Of., nr. 271 din 29 matie 2004.

[4)] Publicată în M. Of., nr. 912 din 28 septembrie 2004. În înțelesul legii, prin sintagma aleși locali se înțeleg consilierii locali și consilierii județeni, primarii, primarul general al municipiului București, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene. Evident, în privința ultimilor trei categorii de aleși locali operează votul secret indirect, aceștia fiind aleși din rândul consiliului local, respectiv județean, în condițiile Legii 215/2001, după cum vom arăta într-un alt capitol.

[ceva în genul alin. (2) din art. 62 al Constituției] și un vot obligatoriu. Nu trebuie uitat că votul liber exprimat este prevăzut expres de Constituție numai pentru alegerea Camerelor Parlamentului și a Președintelui României, soluție explicabilă prin «entuziasmul revoluționar», ea a fost consacrată și în Decretul-lege nr. 92/1990, dar prematură, după părerea noastră, pentru societatea românească, ținută în genunchi, sub aspectul exercițiului electoral real democrat, mai bine de jumătate de secol.

Cât privește numărul consilierilor, Legea nr. 69/1991, republicată, preciza că acesta se stabilește în raport cu populația existentă la 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, după o normă expres indicată[1)].

Legea nr. 215/2001 vine cu precizări de ordin procedural pe fondul reducerii numărului de consilieri[2)], dând în competența prefectului dreptul de a stabili numărul membrilor fiecărui consiliu local, în funcție de datele raportate de Institutul Național de Statistică și Studii Economice la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile [art. 29 alin. (1)].

805. Se poate spune că această «formulă» a alegerii unui organism colectiv, ca organ de conducere administrativă la nivelul comunei (orașului), se practică, într-o formă sau alta, în toată lumea democratică. Numai câteva exemple:[3)] în Anglia, comuna, care stă la baza întregului sistem de organizare administrativă, se identifică cu parohiile (la ora actuală există peste 10.000), iar ca unitate administrativă este condusă de consilii proprii sau adunări ale

---

[1)] Localități până la 3.000 de locuitori, 11 consilieri; între 3.001 și 5.000 locuitori, 13 consilieri; de la 5.000 la 7.000 locuitori, 15 consilieri;de la 7.001 la 10.000 locuitori, 17 consilieri; urmează un nou prag la 20.000 locuitori cu 19 consilieri, la pragul de 50.000 locuitori, 21 consilieri, următorul prag este la 100.000 locuitori, cu 23 consilieri; la 200.000 locuitori, 25 consilieri; la 400.000 locuitori, 31 consilieri și la peste 400.000 locuitori, 35 consilieri. Pentru municipiul București era prevăzut un număr de 65 de consilieri [art. 14 alin. (2)].

[2)] Articolul 29 din Lege cuprinde următorul tabel:

Numărul locuitorilor comunei sau ai orașului	Numărul consilierilor
- până la 1.500	9
- între 1.501 și 3.000	11
- între 3.001 și 5.000	15
- între 5.001 și 10.000	17
- între 10.001 și 20.000	19
- între 20.001 și 50.000	21
- între 50.001 și 100.000	23
- între 100.001 și 200.000	27
- între 200.001 și 400.000	31
- peste 400.00013	

Pentru Consiliul General al Municipiului București este prevăzut un număr de 55 de consilieri [art. 29 alin. (2)].

[3)] A se vedea pentru aceste informații: *Ch. Debbasch,* Institutions et droit administratif, op. cit., p. 201-261; 372-437; *P. Biscaretti Di Ruffia,* L'administrazione locale in Europa, Milano, 1964; *G. Timsit, C. Wiener,* Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en République Fédérale d'Allemagne, în Revue française de science politique, 1980; Supplément aux Cahiers Français, nr. 204/1982, La décentralisation, *Montage, Hélene Rochier; H. Puget,* Les Institutions administratives étrangeres, Dalloz, Paris, 1969, p. 390 și urm.; *I. Vida,* op. cit., p. 173-191).

alegătorilor. Adunările alegătorilor se practică în comunele mai mici, sub 200 de locuitori (fiind aproximativ 2.000 de asemenea parohii), ele reunindu-se, tradițional, de două ori pe an, iar votul se face prin ridicare de mâini. Consiliile sunt formate din minim 5 și maxim 25 de membri, aleși prin vot secret, pentru un mandat de patru ani, reunindu-se, în sesiune, de trei ori pe an, iar deciziile adoptate sunt supuse controlului ierarhic, exercitat de către Consiliul de District Rural sau de către Consiliul Comitatului. Consilii există și la nivelul districtelor, al burgurilor și al comitatelor, dar diferă forma de desemnare a consilierilor, ca și durata mandatului (de pildă, consiliul districtual are un mandat de trei ani și cuprinde câte un consilier pentru fiecare parohie, consiliul burgului este ales pe o perioadă de patru ani, fiecare cartier desemnează un număr de 3 consilieri, pe când la nivelul comitatului este un consiliu numit de Guvern, ca regulă se numește un consiliu pentru o circumscripție parlamentară etc.). O administrare specifică are Londra, unde a funcționat, până la Legea administrației locale din 1985, Consiliul Marii Londre (format din 100 membri aleși), iar după 1 aprilie 1986, puterile sale au fost transferate, în parte, consiliilor burgurilor (în număr de 32), iar în parte altor organisme. În fruntea administrației londoneze se află lordul-primar *(mayor)*, ales pentru un an de consiliul municipal, la rândul său, format din două organe alese: *Court of Aldermen* și *Court of Common Council*, ai căror membri sunt aleși pentru un an în cartierele orașului *(City)* de membrii corporațiilor și de proprietari.

805 bis. În S.U.A., după modelul englez, întâlnim consilii la toate nivelurile, dar diferă foarte mult rolul acestora, în funcție de sistemul de administrație practicat, determinat de existența unui primar forte sau nu, respectiv a specialistului în probleme de administrație *(city manager)*. Dacă ne raportam strict la comune (care se ocupă de organizarea învățământului, de sănătatea publică, de aprovizionarea cu apă, de salubritatea publică, de drumurile publice, de ordinea publică etc.), atunci trebuie să precizam că, după modelul britanic, organul de conducere este adunarea comunală, care se întrunește în fiecare primăvară și ori de câte ori este nevoie, la adunare participând, însă, toți alegătorii comunei, spre deosebire de Anglia, unde participă numai „capii de familie". Adunarea alege „funcționarii comunali", stabilind și bugetul pus la dispoziția acestora, precum și un comitet restrâns (de regulă, 3-5 persoane, până la maximum 9), care asigură aplicarea hotărârilor adunării și adoptă decizii pentru administrarea curentă. Mandatul comitetului este de 1 an, până la viitoarea adunare. Interesant este de reținut că, pe lângă acest comitet, funcționarii comunali aleși sau cei statali numiți (de exemplu, casierul, șeful poliției, judecătorul de pace etc.), tradițional, se constituie diferite comitete pe probleme, cum ar fi comitetul școlar etc.

806. În Franța a devenit clasică formula după care, la nivelul comunei (rurale sau urbane), se află o dualitate de organe: consiliul municipal, ca organ deliberativ, și primarul (plus adjuncții săi), ca organ executiv. Consiliul municipal este ales prin vot universal, direct de cetățenii care au împlinit 18 ani, pentru un mandat de șase ani. Modalitatea de scrutin, fixată de Legea din 19 noiembrie 1982, diferă după categoria de comune, data de numărul de locuitori (de pildă, la comunele mici, până la 2.500 de cetățeni, se menține sistemul tradițional al scrutinului majoritar cu două treimi, listele putând fi incomplete, dar se pot prezenta și candidaturi independente etc.). Numărul consilierilor variază de la 9 la 69 (la comune de peste 300.000 de locuitori).

807. În Italia, cum s-a arătat deja, la nivel comunal, ca și provincial, este ales un consiliu (fie după un sistem proporțional, fie după un sistem majoritar), înțeles ca organ de orientare și de control politico-administrativ, care alege un organism mai restrâns, denumit *giunta,* calificată (alături de primar, la nivelul comunei și de președinte, la nivelul provinciei) organ executiv. *Giunta* comunală este formată dintr-un număr par de asesori, ce variază de la 4 la 16 (comunele cu peste 500.000 locuitori) și din primar, care o și prezidează (pentru provincie este stabilit prin Legea din 1990 că numărul asesorilor nu poate depăși 1/5 din numărul consilierilor). Interesant este de reținut că pot fi aleși ca asesori (deci, membri ai giuntei), nu numai consilierii, dar și alți cetățeni, sub condiția să fie eligibili și cu respectarea aceloraşi incompatibilități.

808. În Germania, la fel ca în toate țările europene, a avut loc, după 1960, un proces de regrupare a comunelor (de pildă, numai în Renania-Westphalia, numărul acestora s-a redus de la 2.362 la 370), implicit de creștere a atribuțiilor acestora. Multe Constituții de land (de exemplu, a landurilor Hesse, Renania-Westphalia, Renania-Palatinat) conțin dispoziții de genul următor: „Comunele sunt, în limitele lor teritoriale și sub propria responsabilitate, promotoarele exclusive ale problemelor administrației publice locale". Fiecare land are, însă, propria sa lege de organizare comunală, ceea ce a condus și la o varietate de soluții, aparent sistemul este similar cu cel francez, peste tot există două organe, un consiliu și un primar, dar în realitate sunt diferențe, chiar autorii francezi vorbesc despre mai multe categorii de regimuri de organizare comunală:

a) regimul în care predomină consiliul comunal (consiliul ales de cetățeni exercită și funcții legislative și executive, iar burgermeister sau primarul au un rol foarte redus, ei nu pot acționa decât cu acordul consiliului);

b) regimul de influență britanică (în Basse-Saxe), în care puterea de decizie a consiliului este exercitată de o comisie administrativă, prezidată de președintele acestuia, care are titlul de *burgermeister*, formată dintr-un număr de consilieri (ca și în sistemul anterior, *burgermeister* nu exercită funcțiuni administrative, acestea sunt remise unui funcționar, ales de consiliu pentru șase sau 12 ani, numit *Gemeinde direktor* sau *Stadt-direktor*);

c) regimul opus axat pe predominanța *burgermeister*-ului, care este, în același timp, și agent al puterii centrale (el este ales de către consiliu, fie pe patru ani, la fel ca și consilierii - de exemplu, Renania-Palatinat, fie pe o perioadă mai mare de 8 sau 12 ani și are, în toate cazurile, calitatea de *funcționar*);

d) regimul în care predomină magistrații (*Magistratverfassung*), care există, în principal, în Hessen și în Schleswig-Holstein (consiliul comunal este considerat organ legislativ și de tutelă, el alege pentru un mandat de șase ani un comitet, denumit magistrat, format din funcționari, deci profesioniști în administrație, ce va fi prezidat de *burgermeister*).

809. În Elveția există o organizare comunală specifică, cu mari variații de la zona germană, la cea franceză sau italiană, fiind cunoscute mai multe categorii de comune, după criteriile care stau la baza constituirii lor (constituirea în comun a descendenților aceloraşi familii, rezolvarea unor servicii publice sau înlăturarea unor pericole, criteriul politic). Caracteristicile comunei elveține sunt adunarea tuturor cetățenilor (nu numai a celor cu drept de vot sau a capilor de familie) și a unui consiliu ales de această adunare, numărul de membri ai acestuia variază de la trei la nouă. Consiliul este condus de un președinte, dar există și funcția de primar, precum și cea de sindic, adică de secretar, în înțeles de profesionist în probleme de

administrație, dacă ar fi să facem o comparație cu o funcție tradițională la noi. În comunele mai mari, de regulă, deci în orașe, funcționează și un mare consiliu, cu rol de «parlament» municipal, care are un organ executiv - consiliul municipal (comunal, după caz), format din 5-9 membri. Atât consiliul cu rol de «parlament», cât și consiliul cu rol de «guvern» comunal sunt alese de adunarea generală a comunei. Mai trebuie reținut, tot ca o particularitate a sistemului elvețian, existența referendumului etc.

2.2. Condițiile de eligibilitate și incompatibilități

810. Pentru a fi ales **consilier**, potrivit Constituției noastre și Legii nr. 67/2004, persoana fizică trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele **condiții de eligibilitate**: 1) calitatea de alegător; 2) vârsta de cel puțin 23 de ani; 3) domiciliul în respectiva comună sau în respectivul oraș; 4) să nu aibă funcția de magistrat (judecător sau procuror) sau să nu fie militar activ (inclusiv, deci, ofițer sau general) ori alt funcționar căruia îi este interzisă, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituție, asocierea în partide politice.[1)] În cazul candidaților independenți mai apare și condiția listei susținătorilor.[2)] În urma revizuirii Constituției din anul 2003, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale [art. 16 alin. (4)].

Funcția de consilier, în sistemul nostru, este incompatibilă în raport cu alte funcții publice sau private. Încă de la prima reglementare, Legea 69/1991, funcția de consilier era declarată incompatibilă cu funcția de prefect, subprefect sau primar. Se interzicea, de asemenea, ca o persoană să fie, concomitent, membru în două consilii locale, fiind posibil, însă, ca aceasta să candideze atât pentru funcția de consilier cât și pentru cea de primar. La aceste incompatibilități, prevăzute de art. 6 din Legea nr. 70/1991 (adoptată înaintea Constituției), trebuie să adăugam și pe cea prevăzută de art. 71 alin. (2) din Constituție, adică incompatibilitatea dintre calitatea de senator sau de deputat și cea de consilier,[3)] care este reținută expres de art. 15 lit. d) din Legea nr. 70/1991 în noua redactare.

811. În redactarea inițială Legea nr. 215/2001 reglementa, suplimentar și mai detaliat, o serie de incompatibilități pentru consilierii locali, după cum urmează: cu funcționarii publici din: 1) aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice centrale și locale;

[1)] Potrivit art. 36 alin. (2) din Constituție și art. 5 din Legea nr. 67/2004, nu pot alege: a) alienații sau debilii mintali puși sub interdicție și b) persoanele lipsite de drepturi electorale pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească.

[2)] Articolul 44 alin. (1) din Legea 67/2004;

[3)] Textul constituțional nu face referire expresă la funcția de consilier, el se referă generic la „funcțiile publice de autoritate", dar este în afară de orice îndoială, că funcția de consilier local este o funcție publică de autoritate. Ar fi absurd să vorbim despre consiliu local ca autoritate autonomă a administrației publice, care „rezolvă treburile publice din comune și din orașe", cum menționează art. 121 alin. (2) din Constituție, dar cei care compun consiliul, adică consilierii nu dețin funcții de autoritate. Este ca și cum am vorbi despre un consiliu, dar fără consilieri, când, logic, întâi se aleg consilierii și apoi se constituie consiliul. Consiliul local, în sistemul nostru, ca și în sistemele majorității țărilor citate, este format exclusiv din consilieri aleși ca autorități publice. Oricum, datele problemei nu s-ar schimba dacă în consiliu ar intra și consilierii de drept sau consilierii numiți și aceștia ar deține o funcție publică administrativă de autoritate.

2) aparatul propriu de specialitate al consiliului județean, al prefectului, al serviciilor publice de interes local sau județean, al serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale (art. 30)[1]. De asemenea, calitatea de consilier, potrivit acestei legi, este incompatibilă și cu calitatea de angajat în cadrul autorităților administrației publice locale respective sau în cadrul aparatului propriu al prefectului din județul respectiv, precum și cu funcția de manager sau membru în consiliul de administrație al regiilor autonome ori de conducător al societăților comerciale înființate de consiliile locale sau de consiliile județene.

812. Legea nr. 215/2001 a fost, la relativ scurt timp, modificată esențial în ceea ce privește regimul incompatibilităților persoanelor care ocupă funcția de consilieri. Prin Legea nr. 161/2003 privind unele masuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției[2] a fost abrogat art. 30, care reglementa inițial incompatibilitățile consilierului, și înlocuit cu o reglementare mult mai amplă, fiind vorba de secțiunea a 4-a (Incompatibilități privind aleșii locali) din capitolul III (Incompatibilități) al titlului IV (Conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice) din Cartea I (Reglementări generale pentru prevenirea și combaterea corupției) din Legea nr. 161/2003. La deja cunoscutele funcții incompatibile cu calitatea de consilier se adaugă, într-o formulare mai riguroasă, și cele de „președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile comerciale de interes local înființate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori a consiliului județean respectiv sau la regiile autonome și societățile comerciale de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ teritorială respectivă." [art. 88 alin. (1), lit. d)]. De asemenea, sunt declarate incompatibile cu calitatea de consilier și funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților de la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține în unitatea administrativ-teritorială respectivă [art. 88 alin. (1) lit. e)] precum și funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă [art. 88, alin. (1), lit. f)].

---

[1] Este de observat că art. 15 lit. d) din Legea nr. 70/1991, în redactarea dată prin Legea nr. 25/1996, nu mai menționa incompatibilitatea între calitatea de consilier și cea de conducător sau funcționar al serviciilor specializate ale statului, descentralizate în unitățile administrativ-teritoriale, dispoziții pe baza cărora au avut loc alegerile locale în 2000.

Legea nr. 215/2001, care a intrat în vigoare pe 23 mai 2001, reintroduce această incompatibilitate. De aici, ținând seama și de redactarea neclară a normelor tranzitorii din art. 152 al Legii nr. 215/2001, au apărut o serie de proteste ale celor vizați, motiv pentru care a fost nevoie de O.U.G. nr. 74/2001 pentru modificarea și completarea art. 152 din Legea nr. 215/2001, în sensul operării incompatibilității respective pentru viitor, consilierii aleși în anul 2000 își vor exercita mandatul până la viitoarele alegeri. Sunt, aici, aspecte care scot în evidență graba manifestată la vremea respectivă în adoptarea Legii nr. 215/2001, fără a se reflecta, de către redactori, la implicații, dar mai ales la corelații.

[2] Legea nr.161/2003 a fost publicată în M. Of., P. I, nr. 279 din 21 aprilie 2003. Ea abrogă explicit și prevederile O.U.G. nr. 5/2002 privind instituirea unor interdicții pentru aleșii locali și funcționarii publici, publicată în M. Of., nr. 90 din 2 febroarie 2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 378/2002, pe care, practic, le absoarbe în cuprinsul său.

813. În același registru conceptual se prevede și faptul că persoana în calitatea de ales local este incompatibilă și cu calitatea de acționar semnificativ la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean, existând incompatibilitate și în situația în care soțul sau rudele de gradul I ale alesului local dețin calitatea de acționar semnificativ la unul dintre agenții economici prevăzuți mai sus. Norma legală merge până acolo încât arată ce se înțelege prin noțiunea de acționar semnificativ, respectiv persoana care exercită drepturi aferente unor acțiuni care, cumulate, reprezintă cel puțin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puțin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală.[1] De asemenea, se prevede în mod imperativ că o persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean.[2]

814. În literatura de specialitate s-a susținut, în baza vechii reglementări, că persoana care a obținut, în alegeri, calitatea de consilier și se află într-o situație de incompatibilitate, poate opta între funcția de consilier sau funcția care îl face incompatibil cu mandatul de consilier, iar dacă nu renunță la funcția care îl face incompatibil, „el își poate pierde această calitate în urma hotărârii luate de majoritatea consilierilor".[3] Această soluție s-a impus, în tăcerea legii, mai ales din considerente practice. Cum s-ar fi putut susține că un parlamentar, de pildă, nu putea candida pentru un consiliu local, mai ales dacă se afla în ultimul an al mandatului parlamentar? Evident, o dată ales și validat, parlamentarul în cauză, logic, trebuia să-și dea demisia din funcția de senator sau deputat. Legea nr. 215/2001 tranșează această problemă, precizând că incompatibilitatea intervine numai după validarea mandatului, cel în cauză trebuind să opteze, în termen de 10 zile, după care, dacă acesta nu a optat pentru calitatea de consilier, în ședința de consiliu următoare, președintele de ședință va supune validării mandatul supleantului acestuia, de pe lista partidului, alianței politice sau a alianței electorale respective.[4] Legea nr. 161/2003, menținând unele soluții deja consacrate prin Legea nr. 215/2001, vine însă cu un plus de reglementări fixând termene și proceduri clare de urmat.[5]

---

[1] Merită enunțată în același context și o altă reglementare cu caracter prohobitiv prevăzută de Legea nr. 161/2003 în sensul că, consilierii locali și consilierii județeni care au funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor ori alte funcții de conducere, precum și calitatea de acționar sau asociat la societățile comerciale cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale nu pot încheia contracte comerciale de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile comerciale înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective. Aceleași prevederi se aplică și în cazul în care funcțiile sau calitățile respective sunt deținute de soțul sau rudele de gradul I ale alesului local (art. 90 din Legea nr. 161/2003).

[2] Articolul 88 alin. (2) din Legea nr. 161/2003.

[3] *I. Vida*, op. cit., p. 201.

[4] Articolul 30 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale. De principiu, se poate spune că neîndeplinirea unei condiții de eligibilitate lovește actul alegerii de nulitate absolută, pe când existența unei situații de incompatibilitate, în momentul depunerii candidaturii, atrage numai nulitatea relativă, care poate fi acoperită fie de consiliu, cu prilejul validării, fie de instanța de contencios administrativ, cu prilejul judecării plângerii privind invalidarea alegerii.

[5] Citam aici din cuprinsul Legii nr. 161/2003:

„Art. 91. - (1) Starea de incompatibilitate intervine numai după validarea mandatului, iar în cazul prevăzut la art. 88 alin. (2), după validarea celui de-al doilea mandat, respectiv după numirea sau angajarea alesului local, ulterior validării mandatului, într-o funcție incompatibilă cu cea de ales local.

2.3. Depunerea candidaturilor

815. Propunerile de candidați pentru consilierii locali, ca și pentru primari, se fac pe circumscripții electorale, de către partidele politice sau alianțele politice, organizate potrivit legii partidelor politice, care participa la alegeri, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor, cu respectarea anumitor condiții de forma, prevăzute expres de lege.[1)] Se pot depune și candidaturi independente sau de către alianțe electorale, în condițiile Legii pentru

---

(2) În cazul prevăzut la art. 89, incompatibilitatea cu calitatea de ales local intervine la data la care alesul local, soțul sau ruda de gradul I a acestuia devin acționari.

(3) Alesul local poate renunța la funcția deținută înainte de a fi numit sau ales în funcția care atrage starea de incompatibilitate sau în cel mult 15 zile de la numirea sau alegerea în această funcție. Alesul local care devine incompatibil prin aplicarea prevederilor prezentei secțiuni este obligat să demisioneze din una dintre funcțiile incompatibile în cel mult 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi.

(4) În situația în care alesul local aflat în stare de incompatibilitate nu renunță la una dintre cele două funcții incompatibile în termenul prevăzut la alin. (3), prefectul va emite un ordin prin care constată încetarea de drept a mandatului de ales local la data împlinirii termenului de 15 zile sau, după caz, 60 de zile, la propunerea secretarului unității administrativ-teritoriale. Orice persoană poate sesiza secretarul unității administrativ-teritoriale.

(5) Ordinul emis de prefect potrivit alin. (4) poate fi atacat la instanța de contencios administrativ competentă.

(6) În cazul primarilor, prefectul va propune Guvernului stabilirea datei pentru alegerea unui nou primar, iar în cazul consilierilor locali și consilierilor județeni, se va proceda la validarea mandatului unui supleant, potrivit prevederilor Legii nr. 70/1991(notă: actuala Lege 67/2004) privind alegerile locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 92. - (1) Încălcarea dispozițiilor art. 90 atrage încetarea de drept a mandatului de ales local la data încheierii contractelor.

(2) Consilierii locali și consilierii județeni care au contracte încheiate cu încălcarea art. 90 au obligația ca, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, să renunțe la contractele încheiate. Orice persoană poate sesiza secretarul unității administrativ-teritoriale.

(3) Încălcarea obligației prevăzute la alin. (2) atrage încetarea de drept a mandatului de ales local.

(4) Constatarea încetării mandatului de consilier local sau consilier județean se face prin ordin al prefectului, la propunerea secretarului unității administrativ-teritoriale.

(5) Ordinul emis de prefect potrivit alin. (4) poate fi atacat la instanța de contencios administrativ competentă.

(6) Prevederile alin. (1) și (3) nu se aplică dacă, până la emiterea ordinului de către prefect, se face dovada că încălcarea dispozițiilor art. 90 a încetat.

Art. 93. - (1) Prevederile art. 90 se aplică și persoanelor încadrate cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local sau al consiliului județean ori la regiile autonome aflate sub autoritatea consiliilor respective sau la societățile înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective.

(2) Încălcarea de către persoanele prevăzute la alin. (1) a dispozițiilor art. 90 atrage încetarea de drept a raporturilor de muncă.

(3) Constatarea încetării raporturilor de muncă se face prin ordin sau dispoziție a conducătorilor autorităților publice sau ai agenților economici prevăzuți la alin. (1). Prevederile art. 92 alin. (6) se aplică în mod corespunzător.

Mai precizăm că încetarea mandatului de consilier local (cauze și proceduri) este reglementată de art. 9 din actuala Lege nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, vechea reglementare din art. 60 al Legii nr. 215/2001 fiind abrogată o dată cu intrarea în vigoare a Statutului, aspect la care vom mai reveni.

[1)] Astfel, se cere ca propunerile de candidați să se faca în scris, în 4 exemplare, de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, sub semnătura conducerii organizațiilor județene ale acestora, iar în cazul candidaților independenți, pe baza listei susținătorilor.

alegerea autorităților publice locale.[1)] Candidatul independent este obligat să facă dovada numărului de susținători în alegeri prin depunerea listei cu semnături și să ateste veridicitatea semnăturilor din listă printr-o declarație pe proprie răspundere, legea făcând mențiunea că lista susținătorilor constituie act public, cu toate consecințele ce derivă din aceasta.[2)]

816. Propunerile de candidaturi sunt însoțite de declarațiile celor în cauză de acceptare a candidaturii, o persoană neputând accepta candidatura decât pentru o singură circumscripție electorală. La fel, partidele (formațiunile) politice nu pot depune decât o singură listă pentru fiecare circumscripție electorală.

Biroul electoral de circumscripție examinează întrunirea condițiilor prevăzute de lege, atât pentru lista de candidaturi, cât și pentru candidați independenți, înregistrându-le pe cele care sunt estimate a fi legale;[3)] începând, de la aceasta dată, curge termenul de 48 de ore de contestare a candidaturilor.[4)]

Dacă biroul electoral de circumscripție respinge o candidatură, respingerea poate fi contestată în termen de trei zile de candidat, de partidele politice, alianțele politice sau alianțele electorale care au propus candidatura respectivă.

[1)] În cazul alianțelor electorale dintre partide politice, listele cu propuneri de candidați trebuie semnate și de conducerile județene ale fiecărui partid politic din alianță. Dacă alianțele electorale se constituie la nivel comunal, orășenesc, municipal sau de sector al municipiului București, listele se semnează de conducerea alianței și se contra semnează de conducerea fiecărei organizații locale din coaliție. Partidele politice din aliantele politice sau din aliantele electorale pot participa la alegeri numai pe listele aliantelor. Un partid politic nu poate face parte, la același nivel, decât dintr-o singură alianță electorală, care se înregistrează la biroul electoral de circumscripție.

[2)] Acesta trebuie să fie susținut de minimum 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din circumscripția respectivă, dar nu mai puțin de 50 în cazul comunelor, 100 în cazul localităților urbane de rangul II și III și de 1.000 în cazul județelor, municipiului București, sectoarelor municipiului București și localităților urbane de rangul I. Pentru funcția de primar, candidații independenți trebuie să prezinte o listă de susținători, care trebuie să cuprindă minimum 2% din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din circumscripția pentru care candidează, dar nu mai puțin de 200 în cazul comunelor, 300 în cazul orașelor, 1.000 în cazul municipiilor și sectoarelor municipiului București și 5.000 în cazul municipiului București. Nu se admit liste de candidați independenți pentru funcția de consilier. Lista susținătorilor trebuie să cuprindă data alegerilor, numele și prenumele candidatului, funcția pentru care candidează, numele și prenumele susținătorului, data nașterii, adresa, denumirea, seria și numărul actului de identitate, semnătura acestuia, precum și numele și prenumele persoanei care a întocmit-o. Persoana care a întocmit lista este obligată ca, împreună cu aceasta, să depună o declarație pe propria răspundere prin care să ateste veridicitatea semnăturii susținătorilor. Susținătorii pot fi numai cetățeni cu drept de vot. Un susținător poate sprijini câte un singur candidat la funcția de consilier local, câte unul la funcția de consilier județean și câte unul la funcția de primar. Adeziunile susținătorilor se dau pe propria lor răspundere.

[3)] Două exemplare ale propunerii de candidatură se păstrează la biroul electoral de circumscripție. Celelalte două exemplare, certificate de biroul electoral de circumscripție prin semnătura președintelui acestuia și prin aplicarea ștampilei, se restituie depunătorului; unul dintre exemplarele restituite depunătorului se înregistrează de către acesta la judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care se depune candidatura, respectiv la tribunal. În termen de 24 de ore de la înregistrarea fiecărei candidaturi, unul dintre exemplarele propunerii de candidatură se afișează de către biroul electoral de circumscripție la sediul acestuia, la loc vizibil.

[4)] Legea menționează dreptul cetățenilor, al partidelor politice, al aliantelor politice și al aliantelor electorale de a face contestații împotriva acceptării de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi [art. 48 alin. (1)], ceea ce înseamnă că nu se pot admite contestații ale unor alegători din alte comune (orașe), respectiv ale persoanelor juridice din comuna (orașul) respectiv. Este aici o circumstanțiere care urmărește să dea un sens contestației, să lege această operație de realitățile localității și de oamenii care locuiesc (domiciliază) aici. Astfel, contestația s-ar transforma într-o armă politică, într-o modalitate de șicană, într-un lucru neserios.

817. Contestația trebuie să cuprindă următoarele informații: a) numele și prenumele contestatorului; b) adresa și calitatea contestatorului; c) numele și prenumele candidatului respins; d) expunerea temeiurilor contestației; e) data și semnătura contestatorului, cu indicarea, dacă este cazul, a persoanei desemnate să-l reprezinte. Contestația și cererea de recurs se depun la instanța competentă, sub sancțiunea nulității.

Contestația privind admiterea sau respingerea candidaturilor se soluționează în termen de 48 de ore de la înregistrare, de judecătoria, respectiv tribunalul în a căror rază teritorială se află circumscripția electorală, iar hotărârea nu se comunică.[1)]

Împotriva hotărârii date în contestație se poate face recurs în termen de 24 de ore de la pronunțare, la instanța ierarhic superioară, iar recursul se soluționează în termen de 24 de ore de la înregistrare, cu precizarea că hotărârea este definitivă și irevocabilă [art. 48 alin. (6)-(7) din Legea nr. 67/2004].

Mai este de reținut că la expirarea termenului de depunere a candidaturilor și de efectuare a contestațiilor se încheie un proces-verbal, semnat de membrii biroului de circumscripție, care are și obligația de a face publice candidaturile definitive.[2)]

2.4. Circumscripțiile electorale și secțiile de votare

818. Alegerile pe plan local sau la nivel național, tradițional, se desfășoară în anumite cadre teritoriale, care devin, prin populația pe care o cuprind, elemente centrale ale întregului sistem de organizare și desfășurare a alegerilor. Această delimitare teritorială a numărului de cetățeni care au dreptul să participe la alegerea unui deputat, a unui senator sau, după caz, a primarului ori a consilierilor locali sau județeni poartă denumirea de circumscripție electorală.[3)]

După cum menționează și prof. Nistor Prisca, citat, circumscripțiile electorale nu trebuie confundate cu o nouă organizare administrativă a teritoriului, principalul considerent care intră în discuție pentru delimitarea lor este numărul de locuitori, firește, ele se stabilesc prin raportare la organul pentru care se fac alegeri. Stabilirea circumscripțiilor electorale depinde, totodată, de natura sistemului de scrutin, pentru că, în cazul unui scrutin uninominal, se ajunge la o creștere a numărului de circumscripții electorale, dacă ne raportam, de pildă, la alegerile parlamentare.

[1)] Observăm aici că nici noua reglementare, Legea nr. 67/2004, nu s-a îndepărtat de concepția Legii nr. 70/1991 de a implica în astfel de litigii, prin excelența de contencios administrativ, instanțele de drept comun. Ce ne opreste, cum s-a mai arătat, să admitem existența unor secții de contencios administrativ și la judecătorie? În orice caz, dacă tot s-a admis o cale de atac, atunci era firesc ca recursul să fi fost dat în competența secțiilor de contencios administrativ de la instanțele superioare și nu a secțiilor civile. Sunt aici rezervele pe care le avem față de soluția din art. 48 alin. (6) din Legea nr. 67/2004;

[2)] Biroul de circumscripție face publice candidaturile definitive prin prin afisare la sediul biroului electoral de circumscripție și la secțiile de votare, cu precizarea următoarelor informații despre candidati: a) numele și prenumele; b) apartenenta politica; c) profeșia; d) ocupatia. Candidaturile definitive pot fi facute publice, de asemenea, prin orice mijloace de informare în masa, cheltuielile fiind suportate de către cei interesati (art. 49 din Legea nr. 67/2004).

[3)] După un autor, circumscripția electorala nu este altceva decât „delimitarea teritorială, în funcție de domiciliu, a numărului de locuitori care vor fi reprezentati într-un organ al puterii și care ramân în fiinta până la viitoarele alegeri" (*N. Prisca*, Drept constituțional, Ed. Didactica și Pedagogica, București, 1977, p. 351). Definiția a fost elaborată cu referire la realitățile constituționale anterioare, ea fiind de actualitate numai cu precizarea că, în loc de „organ al puterii", vom înțelege „Parlament" și, respectiv, „consiliu local" ori „consiliu județean".

819. Cât privește alegerea consiliilor locale și a primarilor, la noi, Legea nr. 67/2004 stabilește principiile după care fiecare comună și fiecare oraș (municipiu) se constituie într-o circumscripție electorală. Cu alte cuvinte, legiuitorul nostru a grefat circumscripțiile electorale pe unitatea administrativ-teritorială în care vor avea loc alegerile de consilieri și, respectiv, de primari. Numerotarea circumscripțiilor din cadrul unui județ (municipiul București) se face de către prefect prin ordin, în termen de trei zile de la stabilirea datei alegerilor, urmând ca acestea să fie aduse la cunoștința populației, de primari.

Secțiile de votare sunt anumite porțiuni din teritoriul circumscripției electorale care grupează, în principal, în funcție de domiciliu, alegătorii spre a se putea organiza și desfășura, în mod ordonat și civilizat, alegerile.

Legislația noastră stabilește regulile de organizare a secțiilor de votare după cum urmează: a) în localitățile urbane, câte o secție de votare la 1.000-2.000 de locuitori; b) în comune, câte o secție de votare la 500-2.000 de locuitori, de regulă în fiecare sat; pot fi organizate secții de votare și în satele sau în grupurile de sate cu populație de până la 500 de locuitori. La aceeași secție de votare, alegătorii votează pentru consiliul local, consiliul județean și pentru primar iar în municipiul București, la aceeași secție de votare, alegătorii votează pentru consiliul local al sectorului, pentru primarul sectorului, pentru Consiliul General al Municipiului București, precum și pentru primarul general al municipiului București. Militarii în termen votează numai la secțiile de votare din localitatea de domiciliu, în limitele prevederilor regulamentelor militare.[1)]

Delimitarea și numerotarea secțiilor de votare se face de primari, prin dispoziție, în termen de 20 zile de la stabilirea datei alegerilor, tot primarul având și obligația de a aduce la cunoștința alegătorilor delimitarea și numerotarea acestora, în aceeași perioadă de timp, cu indicarea sediului secției de votare (art. 15 din Legea nr. 67/2004).

2.5. Birourile electorale «teritoriale»

820. Pentru organizarea și desfășurarea alegerilor se constituie organisme speciale care poartă denumirea de **birouri electorale**: birourile electorale județene, birourile electorale de circumscripție,[2)] birourile electorale ale secțiilor de votare, precum și Biroul

---

[1)] Articolul 13 alin. (2) din legea nr. 67/2004.

[2)] Biroul electoral de circumscripție se constituie dintr-un număr de șapte membri pentru comune, de 9 membri pentru orașe și municipii, respectiv de 15 membri pentru municipiul București și restul județelor. Biroul electoral de circumscripție comunală este format din președinte, un locțiitor al acestuia și din 5 reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale care participă la alegeri în circumscripția electorală respectivă. Biroul electoral de circumscripție orășenească, municipală și din subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor este format din președinte, un locțiitor al acestuia și din 7 reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale care participă la alegeri în circumscripția electorală respectivă. Biroul electoral de circumscripție a municipiului București și birourile electorale de circumscripție județeană sunt formate din președinte, un locțiitor al acestuia și din 13 reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale care participă la alegeri în circumscripțiile electorale respective. Desemnarea președintelui și a locțiitorului acestuia se face în ședință publică de către președintele tribunalului, în termen de 5 zile de la stabilirea datei alegerilor. Desemnarea se face, prin tragere la sorți, dintre magistrații și ceilalți juriști existenți în județ sau în municipiul București. Lista magistraților care participă la tragerea la sorți se întocmește de către președintele tribunalului, iar cea a celorlalți juriști, de către prefect, împreună cu președintele tribunalului și câte un reprezentant din partea fiecărui partid

Electoral Central [1].

politic parlamentar. Listele trebuie să cuprindă un număr de persoane mai mare cu 10% decât cel necesar. Magistrații și ceilalți juriști din listă, care nu sunt desemnați președinți sau locțiitori ai acestora, rămân la dispoziția președintelui tribunalului, pentru înlocuirea, în cazuri deosebite, a titularilor. Lista trebuie să cuprindă: numele, prenumele, domiciliul, locul de muncă, telefoanele și semnăturile de luare la cunoștință ale persoanelor propuse.

Completarea birourilor cu reprezentantul partidelor se face în termen de 24 de ore după ce candidaturile au ramas definitive, iar această obligație revine președintelui comisiei în cauza, partidele având obligatia de a-și înainta propunerile. Depășirea acestui termen are ca efect neluarea în conșiderare a respectivelor propuneri. Dacă mai multe partide au propus același număr de candidați, desemnarea membrilor acestora în biroul electoral se face după regula situației mai favorabile, iar daca nici acest criteriu nu dă satisfacție, atunci desemnarea se face prin tragere la sorți de către președintele biroului, operație la care trebuie sa fie prezenti și reprezentanți ai partidelor în cauză. Partidele au, totodată, obligația de a comunica, în mod oficial, în termen de 24 de ore de la rămânerea definitiva a candidaturilor, președintelui Tribunalului județean, numărul candidaturilor depuse și rămase definitive pentru fiecare consiliu local din județ, respectiv pentru fiecare alegere de primar. În cazul în care partidele (alianțele) nu au nominalizat reprezentanți, completarea biroului se face, tot prin tragere la sorți, dintr-o listă cu persoane neîncadrate politic în partide și cu bună reputație, propusă de primar (art. 24 alin. final). Toate contestațiile asupra modului de constituire a birourilor electorale se pot face în termen de 48 de ore de la constituirea și completarea acestora cu reprezentanții partidelor. Interesat de evidentiat aici este aspectul privitor la competenta de solutionare care apartinea, în redactarea initiala a vechii reglementări, legea 70/1991, tribunalelor, care aveau obligația să soluționeze contestațiile în termen de trei zile de la înregistrare, legea precizând că hotărârea este definitivă. În prima ediție a tratatului am subliniat că respectiva soluție era discutabilă față de litera și spiritul Constituției, pe de o parte și față de rațiunea de a fi a contenciosului administrativ, pe de altă parte. Reglementarea din 1996, însă, a venit cu o soluție mai discutabilă, se renunță complet la competența puterii judecătoresti, reținându-se doar competența birourilor electorale ierarhic superioare. [art. 23 lit. g), art. 30 lit. c), art. 32 din Legea nr. 70/1991, așa cum au fost modificate prin Legea nr. 25/1996]. Soluția a fost menținuta în aceași maniera și în legea 67/2004 [art. 25 alin. (1) lit. h), art. 33 alin. (1) lit. d) și art. 35]. Suntem de părere că, față de litera și spiritul Constituției, pe de o parte, precum și față de practica constantă a Curții Constituționale împotriva hotărârii (act administrativ cu caracter jurisdicțional) se poate face plângere la instanța de contencios administrativ, potrivit dreptului comun al contenciosului administrativ, fără exercitarea acțiunii prealabile.

[1] Potrivit art. 28 din Legea nr. 67/2004 birourile electorale ale secțiilor de votare sunt constituite dintr-un președinte, un locțiitor al acestuia și 3-5 membri în cazul secțiilor de votare din comune și orașe, respectiv 7-9 membri în cazul secțiilor de votare din municipii și din sectoarele municipiului București. Președintele și locțiitorul acestuia, sunt desemnați de președintele tribunalului, prin tragere la sorți, dintre persoanele înscrise pe o listă întocmită de prefect, la propunerea primarilor. Tragerea la sorți se face pe funcții. Președintele și locțiitorul acestuia sunt, de regulă, juriști care, potrivit declarației pe propria răspundere, nu fac parte din nici un partid politic. În cazul în care numărul juriștilor este insuficient, lista întocmită de prefect se completează cu alte persoane propuse de primar, care au, de regulă, cel puțin studii medii, se bucură de prestigiu în localitatea în care domiciliază și nu fac parte din nici un partid politic. Lista cuprinde un număr de persoane mai mare cu 10% decât cel necesar. Persoanele prevăzute în listă, care nu sunt desemnate președinți sau locțiitori ai acestora, rămân la dispoziția președintelui tribunalului pentru înlocuirea, în cazuri deosebite, a titularilor stabiliți. Desemnarea președintelui și a locțiitorului acestuia se face cel mai târziu cu 10 zile înaintea datei alegerilor. Birourile electorale ale secțiilor de votare se completează cu câte un reprezentant al partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale care participă la alegeri, în ordinea descrescătoare a numărului de candidați propuși. În vederea desemnării membrilor biroului electoral al secției de votare, președintele biroului electoral de circumscripție comunică președinților birourilor electorale ale secțiilor de votare, în termen de 24 de ore de la desemnarea acestora, numărul de candidați propuși de fiecare partid politic, alianță politică sau alianță electorală. În același termen, partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale care au depus liste de candidați sau propuneri de candidați pentru funcția de primar în circumscripția respectivă sunt obligate să comunice președintelui biroului electoral al secției de votare, prin organizațiile locale, numele și prenumele reprezentantului lor. Desemnarea membrilor biroului electoral al secției de votare se face de către președintele acestuia, pe baza comunicărilor facute iar operațiunile de desemnare a membrilor biroului electoral al secției de votare se consemnează într-un proces-verbal care constituie actul de învestitură.

Potrivit art. 25 alin. (1) din legea nr. 67/2004 **Birourile electorale de circumscripție** au, în principal, următoarele atribuții:

a) urmăresc aplicarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri în circumscripția electorală în care funcționează;

b) verifică dacă listele electorale permanente au fost actualizate și veghează la întocmirea copiilor de pe listele electorale permanente și la organizarea secțiilor de votare;

c) înregistrează listele de candidați și candidaturile independente pentru consiliile locale, precum și candidaturile pentru primar și constată rămânerea definitivă a acestora;

d) comunică biroului electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, denumirea partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, care au depus liste complete de candidați;

e) fac publicațiile și afișările necesare cu privire la listele de candidați și candidaturile independente pentru consilieri și la candidaturile pentru funcția de primar;

f) stabilesc, pe baza numărului de alegători înscriși în listele electorale permanente, comunicat conform dispozițiilor art. 22, numărul de susținători necesar pentru depunerea candidaturilor independente;

g) distribuie birourilor electorale ale secțiilor de votare buletinele de vot, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea «votat»;

h) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate și contestațiile cu privire la operațiunile birourilor electorale ale secțiilor de votare;

i) biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală, respectiv de sector al municipiului București, totalizează voturile exprimate și stabilește rezultatul alegerilor pentru circumscripția electorală în care funcționează; eliberează consilierilor și primarului aleși certificatul doveditor al alegerii;

j) biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, totalizează voturile exprimate pentru consiliul județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București și pentru primarul general al municipiului București, și stabilește rezultatul alegerilor; eliberează consilierilor, respectiv primarului general al municipiului București, certificatul doveditor al alegerii, după care transmite consiliului județean, respectiv Consiliului General al Municipiului București, procesele-verbale și celelalte documente privitoare la rezultatul alegerilor pentru consilieri, prevăzute la art. 95 alin. (5), în vederea validării mandatelor;

k) organizează, dacă este cazul, desfășurarea celui de-al doilea tur de scrutin pentru primari;

l) comunică date cu privire la alegeri și rezultatul acestora, prin biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, Biroului Electoral Central și Guvernului și aduc la cunoștința populației din cuprinsul circumscripției electorale, prin orice mijloc de publicitate, rezultatul alegerilor;

m) primesc de la birourile electorale ale secțiilor de votare și predau judecătoriilor, în a căror rază teritorială funcționează, buletinele de vot întrebuințate și necontestate, precum și pe cele anulate, listele electorale utilizate, ștampilele și celelalte materiale necesare votării.

821. Potrivit art. 29 din legea nr. 67/2004 *birourile electorale ale secțiilor de votare au următoarele atribuții:*

a) primesc de la primari copiile de pe listele electorale permanente și listele electorale suplimentare și asigură condițiile necesare în vederea verificării acestora de către alegători;

b) primesc de la birourile electorale de circumscripție buletinele de vot pentru alegătorii care urmează să voteze la secția respectivă, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea „votat";

c) conduc operațiunile de votare și iau toate măsurile de ordine în localul secției de votare și în jurul acesteia;

d) numără voturile și consemnează rezultatul votării pentru circumscripțiile electorale pentru care s-a votat la secția respectivă, în mod distinct pentru consiliul local, pentru primar, respectiv primarul general al municipiului București, pentru consiliul județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București;

e) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate;

f) întocmesc și înaintează biroului electoral de circumscripție dosarele prevăzute la art. 88;

g) predau cu proces-verbal biroului electoral de circumscripție buletinele de vot întrebuințate și necontestate, precum și pe cele anulate, listele electorale utilizate, ștampilele și celelalte materiale necesare votării.

822. Birourile electorale de circumscripție județene și a municipiului București mai îndeplinesc și unele atribuții specifice:

a) urmăresc aplicarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri în toate circumscripțiile electorale din cuprinsul județului, respectiv al municipiului București;

b) asigură aducerea la cunoștință celorlalte birouri electorale din județ, respectiv din municipiul București, a hotărârilor Biroului Electoral Central și urmăresc modul de aplicare și respectare a acestora;

c) efectuează instruirea președinților birourilor electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București și ai birourilor electorale ale secțiilor de votare din cuprinsul județului;

d) realizează centralizarea numărului de liste complete depuse de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, pe baza comunicării primite de la birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală, respectiv de sector al municipiului București, și transmit Biroului Electoral Central situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire;

e) primesc de la birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală, respectiv de sector al municipiului București, procesele-verbale conținând rezultatul alegerilor, centralizează rezultatele pe județ, pe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale și pe candidați independenți și le dau publicității. Rezultatul centralizării datelor pe județ, respectiv pe municipiul București, se consemnează într-un proces-verbal, care se transmite Biroului Electoral Central, potrivit prevederilor prezentei legi.

823. În județele în care se organizează alegeri numai în unele circumscripții electorale se constituie un birou electoral, format din cinci judecători, potrivit procedurii de constituire a Biroului Electoral Central, îndeplinind, în mod corespunzător, atribuțiile prevăzute de lege pentru acesta.

Birourile electorale, indiferent de nivel, lucrează în prezența majorității membrilor ce le compun, iar hotărârile se iau cu votul majorității celor prezenți. Reprezentanții partidelor (alianțelor) și birourile electorale nu pot primi alte însărcinări, în afara celor prevăzute de legea alegerilor locale.

Nu pot fi membri ai birourilor electorale de circumscripție și ai birourilor electorale ale secțiilor de votare candidații în alegeri, soții, cât și rudele și afinii până la gradul al doilea, precum și persoanele care nu au exercițiul drepturilor electorale.

2.6. Biroul Electoral Central

824. În afara acestor organisme electorale din teritoriu, pentru asigurarea respectării și aplicării corecte a prevederilor legale, Legea nr. 67/2004 consacra soluția Biroului Electoral Central. Acesta este format potrivit art. 32 din lege din șapte judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele și vicepreședintele Autorității Electorale Permanente[1)] și 11 reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale.

Desemnarea judecătorilor se face în ședință publică, în termen de cel mult 5 zile de la stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorți, de către președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, dintre judecătorii în exercițiu ai acesteia. Rezultatul tragerii la sorți se consemnează într-un proces-verbal semnat de președinte și de consultantul-șef al Înaltei Curți de Casație și Justiție, care constituie actul de învestire a acestora.

În termen de 24 de ore de la învestire cei șapte judecători aleg din rândul lor, prin vot secret, pe președintele Biroului Electoral Central și pe locțiitorul acestuia.

825. În termen de 24 de ore de la alegerea președintelui Biroului Electoral Central, biroul se completează cu președintele și vicepreședinții **Autorității Electorale Permanente** și cu câte un reprezentant al partidelor politice parlamentare. Apoi, în termen de 48 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor, partidele politice neparlamentare, alianțele politice și alianțele electorale ale acestora, care au depus liste complete pentru consiliile județene în cel puțin 18 județe, pot propune câte un reprezentant în Biroul Electoral Central până la

---

[1)] Autoritatea Electorală Permanentă a fost înființată pe baza Legii nr. 286/2003, publicată în M. Of., nr. 473 din 2 iulie 2003, lege care modifica și completa Legea nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului. Această din urmă lege a fost completată prin introducerea capitolului IV intitulat Autoritatea Electorală Permanentă. Cum Legea nr. 68/1992 a fost abrogată prin Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului, publicată în M. Of., nr. 887 din 29 septembrie 2004, reglementarea Autorității Electorale Permanente și-a găsit reglementarea în cadrul acestei legi tot sub forma capitolului IV (art. 26-29), în esență cu aceeași fizionomie juridică și atribuții. Potrivit art. 26 din legea nr. 373/2004 „în scopul asigurării condițiilor logistice necesare aplicării întocmai a dispozițiilor legale privitoare la exercitarea dreptului de vot, precum și a condițiilor corespunzătoare pentru buna desfășurare a operațiunilor electorale, se înființează Autoritatea Electorală Permanentă", iar conform art. 27 alin. (1) din aceași lege „Autoritatea Electorală Permanentă este o instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică și cu competență generală, care asigură aplicarea unitară, în intervalul dintre două perioade electorale, a dispozițiilor legale privitoare la organizarea și desfășurarea alegerilor sau a altor consultari cu caracter național sau local. Autoritatea Electorala Națională urmărește și sprijină dotarea secțiilor de votare cu logistica necesară acestora, precum și realizarea operațiunilor specifice, în intervalul dintre două perioade electorale." Autoritatea Electorala Națională este condusă de un președinte cu rang de ministru, ajutat de 2 vicepreședinți cu rang de secretari de stat. Președinții și vicepreședinții nu pot fi membri ai unui partid politic. Mandatele acestora sunt pentru o perioadă de 8 ani și pot fi reînnoite o singură dată.

completarea numărului de 11 membri. Completarea se face în funcție de numărul candidaturilor depuse pentru consiliile județene de către partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale, iar în caz de egalitate, prin tragere la sorți.

826. Potrivit art. 33 din legea nr. 67/2004 principalele atribuții ale **Biroului Electoral Central** sunt:

a) urmărește întocmirea de către primari a copiilor de pe listele electorale permanente;

b) asigură publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a denumirii și a semnelor electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, legal constituite, care au dreptul să participe la alegerea autorităților administrației publice locale, și comunică lista tuturor birourilor electorale de circumscripție, imediat după constituirea acestora;

c) urmărește și asigură respectarea și aplicarea corectă a dispozițiilor legale privitoare la alegeri pe întregul teritoriu al țării; asigură interpretarea unitară a prevederilor acestora;

d) rezolvă întâmpinările referitoare la propria sa activitate și contestațiile cu privire la modul de constituire, componența și activitatea birourilor electorale de circumscripție județeană și a municipiului București;

e) primește și soluționează orice contestație cu privire la organizarea și desfășurarea alegerii autorităților administrației publice locale, altele decât cele care, prin prezenta lege, sunt date în competența birourilor electorale de circumscripție sau a instanțelor judecătorești;

f) centralizează, pe baza comunicărilor primite de la birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București, numărul de liste complete depuse de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale și comunică Societății Române de Televiziune și Societății Române de Radiodifuziune situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire;

g) primește procesele-verbale întocmite de birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București, împreună cu procesele-verbale conținând rezultatul alegerilor, întocmite de birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București; totalizează rezultatele la nivel național, pe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale și pe candidați independenți, separat pentru consiliile locale, consiliile județene și primari, și asigură publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, și în presă;

h) soluționează sesizările privitoare la frauda electorală, putând dispune anularea alegerilor dintr-o circumscripție electorală, în cazul în care constată, pe baza probelor administrate, că votarea și stabilirea rezultatului alegerilor au avut loc prin fraude de natură a modifica atribuirea mandatelor în circumscripția electorală respectivă; în astfel de cazuri, dispune repetarea scrutinului, care are loc în termen de cel mult două săptămâni de la constatarea fraudei. Noile alegeri au loc în aceleași condiții, folosindu-se aceleași liste electorale și aceleași liste de candidați și candidaturi independente, cu excepția cazurilor în care s-a dispus de către birou anularea unei liste de candidați sau a unor propuneri de candidaturi independente, în sarcina cărora s-a reținut comiterea fraudei care a determinat anularea alegerilor. Existența fraudei electorale se stabilește de Biroul Electoral Central de la caz la caz, pe baza probelor prezentate de cei care au invocat-o;

i) acreditează, la propunerea Ministerului Afacerilor Externe, observatorii străini, precum și delegații mass-media străini și soluționează contestațiile cu privire la acreditarea sau refuzul acreditării de către biroul electoral de circumscripție județeană sau a municipiului București a observatorilor interni.

În exercitarea atribuțiilor, Biroul Electoral Central emite hotărâri care se dau publicității, fiind obligatorii pentru toate birourile electorale din țară, precum și pentru toate organismele cu atribuții în materie electorală, iar hotărârile de interpretare a legislației[1)] se publică în Monitorul Oficial.

Biroul Electoral Central își încetează activitatea după publicarea în Monitorul Oficial al României a rezultatelor alegerilor (art. 34 din legea nr. 67/2004).

2.7. Listele electorale

827. Listele electorale permanente sunt instrumente tehnico-juridice strict necesare procesului de organizare și desfășurare a alegerilor, ele cuprinzând pe cetățenii cu drept de vot, cu domiciliul în localitatea respectivă și au următoarele rubrici: a) numele și prenumele; b) vârsta; c) domiciliul; d) numărul circumscripției electorale; e) semnătura.

Copiile de pe listele permanente se întocmesc de către primari, separat pentru fiecare secție de votare, la comune, pe sate, iar la orașe, pe străzi, înscrierea cetățenilor făcându-se în ordine alfabetică; ele se vor înainta în două exemplare birourilor secțiilor, în termen de 24 de ore de la constituirea acestora, iar un exemplar este pus la dispoziția cetățenilor spre consultare. Un alegător poate fi înscris numai într-o singură listă electorală.[2)]

Primarul are obligația de a afișa listele electorale cu cel puțin 10 zile înainte de data alegerilor în locuri publice și în mod vizibil.[3)] Listele se afișează și la fiecare secție de votare. Orice neconcordanță între copie și lista electorală permanentă va fi soluționată de primar.

828. Cetățenii au anumite drepturi cu privire la listele electorale, anume dreptul de a verifica înscrierile făcute și dreptul de a face întâmpinare și contestație. **Întâmpinarea** împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite sau a oricăror erori se face la autoritatea care a întocmit listele, adică la primar, care este obligat să o soluționeze - prin dispoziție - în termen de cel mult trei zile de la înregistrare, iar împotriva acesteia se poate face **contestație**, la judecătorie, în termen de 24 ore de la comunicare.[4)]

[1)] Din art. 33 alin. final al legii nr. 67/2004 ar rezulta, într-o interpretare strictă, că este vorba de hotărâri care vizează numai această lege, în realitate competența Biroului Electoral Central vizează și Legea nr. 215/2001, fără de care nu se poate aplica Legea nr. 67/2004, cum s-a arătat deja. Mai apoi, din litera și spiritul legii nr. 67/2004 rezultă că hotărârile Biroului Electoral Central sunt definitive numai în materia soluționării contestațiilor referitoare la constituirea celorlalte birouri electorale [art. 35 alin. (3)], în celelalte materii, în opinia noastră, este deschisă o cale de atac la Înalta Curte de Casație și Justiție. În practică, însă, asemenea căi de atac au fost respinse ca inadmisibile. După părerea noastră, nici măcar în materia vizată de art. 35, față de principiile Constituției, art. 21 coroborat cu art. 52 nu s-ar putea susține că nu există o cale de atac în justiție. B.E.C. se comportă, când soluționează litigii, nu ca o instanță, ci ca un organism cu activitate jurisdicțională. Sunt aspecte care s-ar fi impus a fi clarificate cu ocazia noii reglementări.

[2)] Articolul 20 din Legea nr. 67/2004.

[3)] Posibilitatea verificării înscrierilor făcute în liste și precum și consultării acestora vor fi asigurate de către primar, atât la sediul Primariei cât și la sediul secției de votare [art. 16 alin. (3) și art. 18].

[4)] Articolul 16 alin. (3), (4) și (5) din Legea nr. 67/2004. Judecătoria este obligată să soluționeze contestația în cel mult trei zile, legea precizând că și în acest caz hotărârea judecătorească este definitivă și

La cererea cetățenilor cu drept de vot, care și-au stabilit reședința în circumscripția electorală în care au loc alegeri cu cel puțin trei luni înaintea scrutinului, primarul are obligația să-i treacă într-o listă electorală suplimentară, pe baza actului de identitate. Apoi primarul din localitatea de reședință va solicita primarului din localitatea de domiciliu radierea persoanei în cauză din lista electorală.[1)] Persoanele care au fost omise de pe lista suplimentară, vor fi trecute, în ziua votării, de președintele biroului electoral al secției de votare, pe baza buletinului de identitate, dacă fac dovada că domiciliază în circumscripția electorală respectivă.

829. În cazul în care alegătorul își schimbă domiciliul în altă circumscripție electorală după înaintarea copiei de pe lista electorală permanentă la biroul electoral al secției de votare, acesta își exercită dreptul de vot în circumscripția electorală a noului domiciliu, pe baza cărții de identitate provizorii. În ziua alegerilor, la biroul electoral al secției de votare de la noul domiciliu, alegătorul este înscris în lista electorală suplimentară de către președinte, pe baza cărții de identitate provizorii. În această situație, serviciul de evidență informatizată a persoanei eliberează, la cererea celui interesat, o carte de identitate provizorie, în regim de urgență.

2.8. Campania electorală

830. După cum se cunoaște, autorii de drept constituțional vorbesc despre trei actori principali ai competiției pentru putere: partidele politice, grupurile de presiune și mass-media,[2)] dar perioada de maximă încordare, de maximă tensiune, o reprezintă competiția electorală, un fel de chintesență a competiției pentru putere.

Competiția electorală are, la rândul ei, un element central, care este campania electorală, tocmai de aceea, în toate legile electorale sau codurile electorale sunt stabilite reguli foarte precise, uneori până la mari detalii, în ceea ce privește desfășurarea campaniei electorale. Potrivit legislației noastre, campania electorală începe la data aducerii la cunoștință publică a datei alegerilor și se încheie cu doua zile înainte de data alegerilor. Legiuitorul s-a limitat numai la câteva reguli cu privire la desfășurarea campaniei electorale, a căror nerespectare, potrivit art. 99 din lege, reprezintă contravenție, problemă la care vom reveni.

Astfel, în campania electorală, candidații, formațiunile politice, alianțele, toate organizațiile sociale și cetățenii au dreptul să-și exprime opiniile în mod liber și fără nici o discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizând televiziunea, radioul, presa și celelalte mijloace de informare

---

executorie, urmând să fie comunicate celor interesați în 24 de ore de la pronunțare. Observațiile pe care le-am făcut anterior cu privire la o situație similară se impun și în acest caz, ele pledând, însă, pentru o soluție *de lege ferenda*. Nu contestăm necesitatea menținerii competenței judecătoriei, care este mult mai aproape de cetățeni, dar contestăm implicarea judecătorului de drept comun într-o problemă specială, delicată, de drept administrativ. Cum am arătat, se impune regândirea în ansamblu a sistemului contenciosului prevăzut de legea privind alegerile locale, transferarea litigiilor electorale sau pre-electorale, deci de contencios administrativ, din competența judecătoriilor sau a tribunalelor, ca instanțe de drept comun, în competența unor complete de contencios administrativ ce urmează să fie înființate la judecătorie, respectiv a secțiilor de contencios administrativ de la tribunale, în toate cazurile urmând să admitem existența a două grade de jurisdicție judiciară (în fața instanțelor de contencios administrativ).

[1)] Solicitarea se face în scris sau telefonic, iar solicitările telefonice sub formă de note vor fi consemnate într-un registru special (art. 19 din legea nr. 67/2004)

[2)] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 11ème éd., Masson, Paris-Milan-Barcelone-Bonn, 1992, p. 130-143.

în masă. Legea precizează că mijloacele folosite în campania electorală „nu pot contraveni ordinii de drept".

831. În ceea ce privește regulile afișajului electoral, o dimensiune esențială a campaniei electorale, primarii au obligația ca până la declanșarea campaniei electorale, să stabilească, prin dispoziție, locuri speciale de afișaj electoral, având în vedere numărul partidelor (formațiunilor) care declară că vor depune liste de candidați, de consilieri, de primari, precum și perspectiva candidaturilor independente. Legea cere ca aceste locuri să fie situate în zone frecventate de cetățeni, fără a stânjeni circulația pe drumurile publice și celelalte activități din localitățile respective. Cu alte cuvinte, campania electorală care presupune o descătușare de energii, de pasiuni, de orgolii, de ambiții, de dispute politice, urmate de o creștere a stării generale de agitație a cetățenilor, inerentă acestui proces democratic, nu trebuie să ducă la blocarea posibilităților de prestare a serviciilor publice, ceea ce ar însemna o ieșire din cadrele firești ale democrației și statului de drept. Campania electorală s-ar întoarce, astfel, în contrariul scopului pentru care ea este concepută, anume educarea civică a populației, fortificarea democrației și selectarea, prin vot popular, a oamenilor, a celor care vor forma organele de conducere ale comunei sau orașului.

În acest sens, legea interzice utilizarea locurilor speciale de afișaj electoral de către un partid, de așa natură încât să fie împiedicat un alt partid (candidat independent) de a-și folosi propriul său spațiu de afișaj electoral. Totodată, legea interzice subvenționarea campaniei electorale cu fonduri primite din străinătate; sumele astfel primite se confiscă.

De asemenea este interzisă finanțarea campaniei electorale de o autoritate publică, instituție publică, regie autonoma sau societate comerciala cu capital de stat. Legea stabilește obligația declarării publice a subvențiilor primite, precizând regimul utilizării acestora printr-un mandatar financiar[1)], dar sunt prevăzute și anumite reguli pentru folosirea timpilor de antena etc.[2)]

[1)] Ideea are consacrare normativa expresa prin art. 16 din legea nr. 43/2003 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, publicată în M. Of., nr. 54 din 30 ianuarie 2003, astfel: „Se interzice finanțarea în orice mod a campaniei electorale a unui partid, a unei alianțe a acestora sau candidat independent de către o autoritate publică, instituție publică, regie autonomă, companie națională, societate comercială sau societate bancară cu capital integral ori majoritar de stat sau de către un sindicat ori o asociație sau fundație. Sumele astfel primite se confiscă și se fac venit la bugetul de stat". De asemenea este interzisa finanțarea campaniei electorale, în mod direct sau indirect, de către persoane fizice sau juridice străine, sumele astfel dobândite fiind supuse confiscării. În ceea ce privește contribuțiile primite după deschiderea campaniei electorale de la persoane fizice sau juridice din țară, cu excepția subventiilor de la bugetul de stat, ele pot fi folosite pentru campania electorală a unui partid numai dacă, în prealabil, sunt declarate Curții de Conturi de către mandatarul financiar (art. 14 din lege). Mandatarul financiar poate fi o persoană fizica sau juridică, având împuternicire expresă din partea partidului și fiind oficial înregistrat în această calitate la Curtea de Conturi, calitatea sa fiind adusă și la cunoștința publică prin presă. Mandatarul oficial astfel învestit este obligat să țină evidența contabilă a operațiunilor financiare pentru fiecare circumscripție, fiind solidar răspunzător cu partidul ce l-a desemnat pentru legalitatea operațiunilor financiare efectuate în perioada campaniei electorale. Mandatarul financiar este obligat, potrivit art. 25 din legea nr. 43/2003 ca în termen de 15 zile de la publicărea rezultatului alegerilor sa depuna la Curtea de Conturi un raport detaliat privind veniturile și cheltuielile electorale pentru fiecare partid sau candidat independent, raportul publicându-se în Monitorul Oficial, partea a III-a. Validarea candidaților declarați aleși este condiționată de depunerea în termen a acestui raport.

[2)] Competența de a veghea la corecta desfășurare a campaniei electorale revine birourilor electorale de circumscripție, care soluționează „plângerile ce le sunt adresate cu privire la împiedicarea unui partid politic,

2.9. Buletinul de vot

832. Buletinul de vot se poate spune ca este instrumentul tehnic prin intermediul căruia se exercita opțiunea cetățeanului și pe baza căruia se stabilește rezultatul alegerii. Tocmai de aceea, regimul buletinelor de vot este un regim cu totul special, falsificarea buletinelor de vot, fiind lesne de înțeles, înseamnă falsificarea opțiunii reale a electoratului și, deci, falsificarea alegerilor. Istoria noastră, atât în perioada interbelica, cât și în perioada postbelica, este plina de exemple de acest gen, aspecte la care ne-am mai referit în paginile anterioare.

Legea privind alegerea autorităților publice locale reține astfel informații cu privire la autoritățile care stabilesc modelul buletinelor, anume Guvernul, la ce trebuie sa cuprindă fiecare pagină, la dimensiunile buletinelor, la modul de tipărire și manipulare a acestora, chiar și cu privire la calitatea și culoarea hârtiei pe care buletinele urmează sa fie tipărite. *Exempli gratia,* reținem principalele informații: buletinul de vot va fi format din mai multe file; pe paginile interioare ale buletinului de vot se vor imprima patrulatere în număr suficient pentru a cuprinde toate listele de candidaturi, respectiv de candidați independenți, în așa fel încât ultima pagină să rămână alba pentru aplicarea ștampilei de control; patrulaterele se vor imprima paralel între ele, câte doua coloane pe aceeași pagina; în unghiul din partea stânga de sus a patrulaterului se va imprima denumirea partidului, alianței politice sau alianței care participă la alegeri ori, după caz, mențiunea «candidat independent», patrulaterul va purta în unghiul din partea dreapta de sus semnul electoral al partidului sau formațiunii politice, ori, după caz, însemnele partidelor în coaliție[1]. În patrulaterele fiecărui buletin de vot se vor

---

alianță politică, alianță electorală ori candidat independent de a-și desfășura campania electorală în condițiile prevăzute de lege și la respectarea deontologiei electorale" [art. 73 alin. (1) din legea nr. 67/2004]. Se menționează și o cale de atac împotriva soluției date de aceste birouri, anume contestația la biroul electoral județean, respectiv la Biroul Electoral Central, legea precizând că „soluția dată asupra contestației este definitivă" [art. 73 alin. (3)]. Așa după cum ne-am exprimat într-o notă anterioară, aceste prevederi, care blocheaza accesul la justiție, ridică serioase semne de neconstituționalitate. Este motivul pentru care, *de lege ferenda*, propunem regândirea sistemului contestațiilor și al căilor de atac, fiind nevoie de instituirea, și la judecătorie, a unor colective specializate în contenciosul electoral, ca o dimensiune a contenciosului administrativ, iar împotriva hotărârilor Biroului Electoral Central să existe „un recurs" la Sectia de Contencios Administrativ a Curții Supreme de Justiție.

[1] Partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale își pot stabili semne electorale pe care le comunică Biroului Electoral Central în termen de 3 zile de la constituirea acestuia. Partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale care au participat la alegerile locale anterioare își pot păstra semnele electorale, având obligația să le comunice Biroului Electoral Central. Semnele electorale folosite la alegerile anterioare nu pot fi utilizate de alte partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale decât cu consimțământul scris al celor cărora le-au aparținut, respectiv al partidelor care au alcătuit alianța inițială. Semnele electorale nu pot fi contrare ordinii de drept și bunelor moravuri și nu pot reproduce sau combina simbolurile naționale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaționale ori ale cultelor religioase. Fac excepție partidele politice care sunt membre ale unor organizații politice internaționale, acestea putând utiliza semnul organizației respective ca atare sau într-o combinație specifică. Semnele electorale comunicate Biroului Electoral Central trebuie să se deosebească clar de cele anterior înregistrate, fiind interzisă utilizarea acelorași simboluri grafice, oricare ar fi figura geometrică în care sunt încadrate. Se poate folosi ca semn electoral semnul permanent declarat la înscrierea partidului politic sau a alianței politice. În toate circumscripțiile electorale, partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale, formate la nivel național, respectiv județean, trebuie să folosească același semn electoral. În cazul semnelor electorale noi, dacă același semn este solicitat de mai multe partide politice, alianțe politice ori alianțe electorale, atribuirea se face în beneficiul partidului politic, alianței politice ori alianței electorale care a

imprima listele de candidați identificați prin nume și prenume, în ordinea rezultata prin tragerea la sorti efectuata de către comisia electorală de circumscripție. Pentru fiecare candidat independent se imprimă un patrulater distinct, în partea finala a buletinului, în ordinea înregistrării candidaturilor. Pentru alegerea primarului se vor imprima în patrulaterele buletinului de vot numele și prenumele candidatului, în ordinea rezultata din tragerea la sorți efectuată de comisia electorală de circumscripție.

833. Dimensiunile buletinului de vot se stabilesc de către biroul electoral de circumscripție, ținând seama de numărul patrulaterelor, precum și de spațiul necesar pentru imprimarea numelui candidaților și a celorlalte date prevăzute mai sus. Hârtia pentru buletinul de vot va fi de culoare albă și suficient de groasă pentru a nu se distinge pe verso numele imprimat și votul dat.

Imprimarea buletinelor de vot se asigură de birourile electorale de circumscripție prin grija prefecților. Pentru întreaga circumscripție electorală, buletinele vor fi imprimate cu litere de aceeași mărime, aceleași caractere și aceeași cerneală, într-un număr egal cu al alegătorilor înscriși în liste, cu un plus de zece la sută. Buletinele vor fi tipărite cel mai târziu cu zece zile înaintea alegerilor. Buletinele de vot se preiau de la primar, pe baza de proces-verbal, de către președintele biroului electoral de circumscripție împreuna cu alți doi membri ai biroului. Ele se predau birourilor electorale ale secțiilor de votare cu cel puțin două zile înainte de data alegerilor. Predarea și preluarea se fac pe baza de proces-verbal.

La sediul consiliilor locale și centrelor de afișare a listelor electorale, precum și la secțiile de votare se va afișa, în termen de cinci zile, câte un buletin de vot din fiecare categorie, după ce a fost vizat și anulat de președintele biroului electoral de circumscripție. La cererea partidelor, a formațiunilor politice sau a candidaților independenți care participă la alegeri, biroul electoral de circumscripție va elibera, pentru fiecare, câte două buletine de vot, vizate și anulate.

2.10. Desfășurarea alegerii

834. Legea reglementează, în vederea bunei desfășurări a alegerilor, anumite obligații anterioare zilei alegerilor,[1)] cât și în ziua alegerilor,[2)] pentru biroul de secție, precum și operațiile

---

înregistrat prima respectivul semn. Dacă nu se poate stabili prioritatea, se procedează la tragerea la sorți efectuată de președintele Biroului Electoral Central. Biroul Electoral Central aduce la cunoștință publică semnele electorale a doua zi după expirarea termenului prevăzut la alin. (1) și le comunică prefecților, până la data rămânerii definitive a candidaturilor, în vederea imprimării lor pe buletinele de vot.

[1)] Președintele biroului electoral al secției de votare, împreună cu membrii acestuia, trebuie să fie prezent la sediul secției de votare, în ajunul zilei alegerilor, la ora 18,00, fiind obligat să dispună măsurile necesare pentru asigurarea ordinii și corectitudinii operațiunilor de votare. [art. 74 alin. (3)]. Legea precizează că fiecare secție de votare trebuie să posede un număr suficient de cabine, urne și ștampile de votare care trebuie asigurate de către primar. Se subînțelege că președintele biroului secției trebuie sa verifice daca primarul și-a îndeplinit aceasta obligație. Apoi, legea arată că atât cabinele, cât și urnele pentru votare trebuie așezate în aceeași încapere în care se află „biroul președintelui", adică biroul secției de votare. Potrivit art. 74 alin. final din legea nr. 67/2004 președintele biroului de sectie „va dispune fixarea posturilor de pază în jurul localului de vot". În alți termeni, el pregătește secția și materialele astfel încât în ziua alegerii să se poată derula în ordinea prevăzută de lege celelalte operații și fapte materiale indispensabile unei proceduri care garantează corectitudinea votării.

[2)] În ziua alegerilor, la ora 6,00, președintele biroului electoral al secției de votare, în prezența celorlalți membri, verifică urnele, cabinele, existența listelor electorale, a buletinelor de vot și a ștampilelor necesare

tehnice pe care trebuie să le îndeplinească alegătorii. De asemenea, o dimensiune importantă a regimului desfășurării alegerilor o reprezintă poliția votării, care este asigurată de către președintele biroului de secție, „cu sprijinul mijloacelor de ordine necesare", puse la dispoziție prin grija prefecților.[1] De asemenea, o altă dimensiune a regimului desfășurării alegerilor o formează regimul acreditărilor reprezentanților mass-mediei și a observatorilor naționali și străini[2].

835. **Votarea** are loc într-o singură zi, ea începe la ora șapte și se termină la ora 21. Alegătorii vor vota numai la secția unde au fost înscriși în listele electorale, accesul acestora în sala de vot „are loc în serii corespunzătoare numărului cabinelor, fiecare va prezenta buletinul de identitate biroului electoral al secției de votare care, după verificarea înscrierii în lista electorală, îi va încredința buletinele de vot și ștampila de votare. Alegătorii vor vota separat în cabine închise, aplicând ștampila cu mențiunea «votat», în patrulaterul care cuprinde lista de candidați sau numele candidatului pe care îl votează. Ștampila cu mențiunea «votat» trebuie să fie rotundă și astfel dimensionată încât să fie mai mică decât patrulaterul în care se aplică.

836. După ce au votat, alegătorii vor îndoi buletinele, astfel ca pagina albă care poartă ștampila de control să rămână în afară și le vor introduce în urnă, având grijă să nu se deschidă. Îndoirea greșită a buletinului nu atrage nulitatea votului, dacă secretul votului este respectat. În cazul în care buletinul se deschide din eroare, acesta se anulează și se va da alegatorului numai o singură dată un nou buletin, făcându-se mențiunea despre aceasta în procesul-verbal al operațiunilor de votare. Ștampila încredințată pentru votare se restituie președintelui, care poate lua măsuri ca staționarea unui alegător în cabina de votare să nu se

---

votării, după care închide și sigilează urnele prin aplicarea ștampilei de control a secției de votare. Președintele este obligat să asigure aplicarea ștampilei de control a secției de votare pe buletinele de vot, pe ultima pagină a acestora, astfel încât la ora 7, când începe votarea, acestea să fie pregatite pentru a fi înmânate primilor votanți. Se subînțelege că dacă nu s-a reușit ștampilarea integrală a buletinelor existente (care pot depăși 2.000, ca număr), se va continua această operație și după începerea votării, fără ca să fie stânjenită votarea propriu-zisă. Este, însă, o ipoteză care poate ridica semne de întrebare în ceea ce privește corectitudinea activității președintelui și a biroului. Legea nu conține o dispoziție imperativă, dar spiritul reglementării este în sensul încheierii operației de ștampilare până la ora 7, când începe efectiv votarea.

[1] Potrivit art. 76 din Legea nr. 67/2004, președintele biroului electoral al secției este obligat să ia măsurile necesare pentru ca alegerile să decurgă în bune condiții (dreptul de poliție a votării). Puterile lui în această privință se întind și în afara secției de votare, până la o distanță de 500 m. În limitele acestei distanțe, în afara membrilor biroului electoral al secției de votare, candidaților, persoanelor acreditate potrivit legii, precum și reprezentanților mass-media români și străini, nici o altă persoană nu poate staționa în locurile publice din zona de votare sau în localul de vot mai mult decât timpul necesar pentru votare. Refuzul de a se conforma dispoziției președintelui biroului electoral cu privire la asigurarea ordinei în localul de votare și în împrejurimi pe aceasta distanta de 500 m, potrivit art. 99 lit. m) și art. 100 din Legea nr. 67/2004, constituie contravenție, care se sancționează cu amendă de la 11.000.000 la 15.000.000 lei. În baza art. 78 alin. final din lege, președintele poate lua măsuri ca staționarea unui alegător în cabina de votare să nu se prelungească nejustificat și el interzice accesul în secția de votare a persoanelor care nu au calitatea legală (votanți, persoane acreditate, reprezentanții mass-media, candidații, când este cazul).

[2] Potrivit art. 76 alin. (2) din lege, la desfășurarea operației de votare pot participa observatori străini și observatori naționali, acreditați în acest scop. Pot fi acreditați ca observatori naționali reprezentanți ai organizatiilor neguvernamentale care au ca unic scop apărarea drepturilor omului și, evident, daca aceste organizații sunt legal constituite. Legea interzice desemnarea de către aceste organizații a persoanelor care sunt membre ale unui partid sau formațiune politică. Acreditarea observatorilor naționali poate fi contestată la Biroul Electoral Central, care are competența de a acredita și observatorii străini.

prelungească nejustificat. După votare, pe actul de identitate al fiecărui alegător se aplică ştampila cu menţiunea «votat» şi data.[1)]

Este de menţionat că orice alegător, precum şi candidaţii au dreptul de a contesta identitatea persoanei care se prezintă la votare. În acest caz, identitatea se va stabili de preşedinte, prin orice mijloace, iar dacă contestaţia este întemeiată, preşedintele va opri de la votare pe alegătorul în cauză, consemnând faptul într-un proces-verbal şi sesizându-l autorităţilor poliţieneşti (art. 80).

Legea interzice prezenţa oricărei persoane în cabinele de votare, în afara celei care votează, iar pentru alegătorul care, din motive temeinice, constatate de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, nu poate să voteze singur, legea îi prevede dreptul de a chema, în scopul de a-l ajuta, în cabina de votare, un însoţitor ales de el.[2)]

2.11. Stabilirea rezultatelor votării

837. După încheierea votării, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare procedează la anularea buletinelor de vot rămase neîntrebuinţate şi la deschiderea urnelor, în prezenţa membrilor biroului şi, după caz, a persoanelor care au dreptul să asiste la votare. Preşedintele va citi cu voce tare, la deschiderea fiecărui buletin, lista de candidaţi care a fost votată sau, după caz, numele şi prenumele candidatului independent sau al candidatului pentru funcţia de primar votat şi va arăta buletinul de vot celor prezenţi.

Sunt nule buletinele care nu poartă ştampila de control a secţiei de votare, buletinele de alt model decât cel legal aprobat, buletinele care nu au ştampila «votat» sau la care ştampila este aplicată pe mai multe patrulatere sau în afara acestora; aceste buletine nu intră în calculul voturilor exprimate.

Rezultatul votului se consemnează în tabele separate pentru consiliul local, pentru consiliul judeţean, respectiv pentru primar. Tabelele se întocmesc de un membru al biroului

---

[1)] Pentru alegătorii netransportabili din cauză de boală sau invaliditate, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare poate aproba, la cererea scrisă a acestora sau a conducătorului instituţiei sanitare ori de ocrotire socială în care cei în cauză sunt internaţi, ca o echipă formată din cel puţin 2 membri ai biroului electoral să se deplaseze cu o urnă specială şi cu materialul necesar votării - ştampilă cu menţiunea „votat" şi buletine de vot - la locul unde se află alegătorul, pentru a se efectua votarea. În raza unei secţii de votare se utilizează o singură urnă specială. Urna specială poate fi transportată numai de membrii biroului electoral al secţiei de votare. În cazurile de mai sus, votarea se face numai pe baza unui extras întocmit personal de preşedintele biroului electoral de pe copia listei electorale permanente sau a listei suplimentare existente la secţia respectivă. Lista se semnează de preşedinte şi se ştampilează, iar persoanele cuprinse în aceste extrase trebuie să fie radiate din celelalte liste existente la secţie. În modalitatea prevăzută la alin. (1) şi (2) pot vota numai persoanele care domiciliază în raza circumscripţiei electorale respective şi numai dacă se asigură secretul votului.

[2)] Mai reţinem că preşedintele biroului electoral al secţiei de votare poate suspenda votarea pentru motive temeinice. Suspendarea nu poate depăşi o oră şi va fi anunţată prin afişare la uşa localului de vot cu cel puţin o oră înainte. Durata tuturor suspendărilor nu poate depăşi doua ore. În timpul suspendării, urnele de votare, ştampilele, buletinele de vot şi toate lucrările biroului electoral vor rămâne sub paza permanentă, iar membrii biroului nu vor putea părăsi sala de votare în acelaşi timp. Cei care, în baza art. 76 alin. (5) din Legea nr. 67/2004 pot asista la votare nu pot fi obligaţi să părăsească sala de vot în acest timp. Textul vizează pe membrii birourilor electorale, pe candidaţi, persoanele acreditate potrivit legii şi reprezentanţii mass-mediei români şi străini.

electoral al secției de votare, desemnat de președinte. Dacă la consemnarea rezultatelor sunt prezenți și candidați, aceștia au dreptul să întocmească și ei un tabel. La municipiul București se întocmește și un tabel distinct pentru Consiliul General al Municipiului București și unul pentru primarul general al municipiului București. În tabelele astfel prevăzute se înscriu numărul total al votanților, numărul total al voturilor nule, listele de candidați sau, după caz, numele și prenumele candidaților independenți și ale celor pentru funcția de primar, precum și numărul voturilor valabil exprimate pentru fiecare.

838. După numărarea voturilor, președintele biroului electoral al secției de votare încheie, separat pentru consiliul local, pentru consiliul județean, precum și pentru primar, câte un proces verbal, în două exemplare. Procesul-verbal cuprinde:

a) numărul total al alegătorilor prevăzut în copia de pe lista electorală permanentă, în listele electorale suplimentare și în extrasul folosit la exprimarea votului cu ajutorul urnei speciale, din care:

- numărul total al alegătorilor potrivit copiei de pe lista electorală permanentă;
- numărul total al alegătorilor potrivit listelor electorale suplimentare;
- numărul total al alegătorilor în cazul cărora s-a folosit urna specială;

b) numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale existente la secție, care s-au prezentat la urne, din care:

- numărul total al alegătorilor înscriși în copia de pe lista electorală permanentă;
- numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale suplimentare;
- numărul total al alegătorilor în cazul cărora s-a folosit urna specială;

c) numărul total al voturilor valabil exprimate;

d) numărul voturilor nule;

e) numărul voturilor valabil exprimate, obținute de fiecare listă de candidați sau de fiecare candidat independent;

f) numărul voturilor valabil exprimate, obținute de fiecare candidat la funcția de primar;

g) expunerea pe scurt a întâmpinărilor formulate și a modului de soluționare a acestora, precum și a contestațiilor înaintate biroului electoral de circumscripție;

h) starea sigiliilor de pe urne la încheierea votării;

i) numărul buletinelor de vot primite;

j) numărul buletinelor de vot neîntrebuințate și anulate.

839. Procesele-verbale se semnează de președinte și de membrii biroului electoral al secției de votare și poartă ștampila de control. Semnăturile se pun în dreptul numelui și prenumelui și, după caz, al apartenenței politice, respectiv după indicarea denumirii abreviate a partidului politic pe care îl reprezintă. Lipsa semnăturilor unor membri ai biroului electoral nu are nici o influență asupra valabilității procesului-verbal și a alegerilor. Președintele menționează motivele care au împiedicat semnarea. Membrilor birourilor electorale ale secțiilor de votare li se eliberează, la cerere, de către președintele biroului electoral o copie de pe fiecare proces-verbal.

În timpul operațiunilor de votare, de deschidere a urnelor, de numărare și totalizare a voturilor, precum și de înregistrare a rezultatului votării în procesele-verbale, se pot face întâmpinări cu privire la aceste operațiuni. Biroul electoral al secției de votare hotărăște de îndată asupra întâmpinărilor formulate.

Împotriva soluţiei date cu ocazia rezolvării întâmpinării se pot formula contestaţii în scris. Contestaţiile se prezintă preşedintelui biroului electoral al secţiei de votare, care eliberează depunătorului o dovadă de primire.

Pentru fiecare consiliu local, consiliu judeţean şi pentru primar se întocmeşte câte un dosar care va cuprinde: procesele-verbale şi contestaţiile privitoare la operaţiunile electorale ale secţiei, precum şi buletinele nule şi cele contestate. Dosarele sigilate şi ştampilate se vor înainta biroului electoral de circumscripţie de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, cu pază militară, în cel mult 24 de ore de la închiderea votării, şi însoţit de cel puţin doi membri ai biroului, stabiliţi prin tragere la sorţi de către preşedinte.

2.12. Constatarea rezultatelor alegerilor

840. După primirea proceselor-verbale cu rezultatul numărării voturilor de la toate birourile electorale ale secţiilor de votare şi după soluţionarea contestaţiilor şi întâmpinărilor primite, biroul electoral de circumscripţie procedează la totalizarea voturilor exprimate şi la atribuirea de mandate, în condiţiile Legii nr. 70/1991, republicată, cu modificările aduse prin O.U.G. nr. 28/2000. În acest scop, biroul electoral de circumscripţie consemnează, pe întreaga circumscripţie, separat pentru fiecare listă de candidaţi sau candidaţi independenţi, numărul de voturi obţinute. De asemenea, se vor adiţiona pentru fiecare candidat la funcţia de primar numărul de voturi obţinute. La lucrările efectuate de biroul electoral de circumscripţie pot asista persoanele care au dreptul să staţioneze în localul secţiei de votare în timpul alegerilor.

Până la modificarea Legii nr. 70/1991 prin O.U.G. nr. 28/2000, dacă din totalul alegătorilor înscrişi în listele electorale dintr-o circumscripţie electorală au votat mai puţin de jumătate plus unu, biroul electoral de circumscripţie făcea menţiunea despre aceasta în procesul-verbal pe care îl încheia, pentru a se organiza noi alegeri, iar noile alegeri aveau loc, de drept, la două săptămâni de la data alegerilor precedente, în aceleaşi condiţii, folosindu-se aceleaşi liste de candidaţi şi candidaturi, precum şi aceleaşi liste electorale. Alegerile, de data aceasta, se considerau valabile, indiferent de numărul alegătorilor care au participat la vot.

841. A fost o soluţie care s-a dovedit lipsită de sens, practica a demonstrat că, la alegerile următoare, se prezentau la urne şi mai puţini alegători. Tocmai de aceea, art. 76 din lege după republicare, preciza: „Alegerile pentru consilieri sunt valabile indiferent de numărul alegătorilor care au participat la vot".

La această soluţie s-a oprit şi legiuitorul în actuala reglementare privind alegerea autorităţilor publice (art. 91).

Biroul electoral de circumscripţie încheie separat câte un proces-verbal pentru consiliul local şi pentru primar, respectiv pentru consiliul judeţean, privind toate operaţiunile electorale, centralizarea voturilor, constatarea rezultatului alegerilor şi atribuirea mandatelor. Procesul-verbal cuprinde:

a) numărul total al alegătorilor prevăzuţi în copiile de pe listele electorale permanente din circumscripţia electorală, în listele electorale suplimentare şi în extrasul folosit la exprimarea votului prin urna specială, din care:

- numărul total al alegătorilor potrivit copiilor de pe listele electorale permanente;
- numărul total al alegătorilor potrivit listelor electorale suplimentare;
- numărul total al alegătorilor în cazul cărora s-a folosit urna specială;

b) numărul total al alegătorilor înscrişi în listele electorale din circumscripția electorală, care s-au prezentat la urne, din care:

- numărul total al alegătorilor înscrişi în copiile de pe listele electorale permanente;
- numărul total al alegătorilor înscrişi în listele electorale suplimentare;
- numărul total al alegătorilor în cazul cărora s-a folosit urna specială;

c) numărul total al voturilor valabil exprimate;

d) numărul total al voturilor nule;

e) numărul total al voturilor valabil exprimate, obținute de fiecare listă de candidați pentru funcția de consilier sau de fiecare candidat independent;

f) numărul total al voturilor valabil exprimate, obținute de fiecare candidat pentru funcția de primar, respectiv primar general al municipiului Bucureşti;

g) numele şi prenumele candidaților aleşi pentru fiecare consiliu local,[1)] consiliu județean, şi partidul sau alianța politica ori alianța electorală care i-a propus, respectiv mențiunea de candidat independent;

[1)] În conformitate cu art. 92 din Legea nr. 67/2004 pentru repartizarea mandatelor de consilier, biroul electoral de circumscripție stabileşte pragul electoral al circumscripției, reprezentând 5% din numărul total al voturilor valabil exprimate în circumscripția respectivă. În cazul alianțelor politice sau alianțelor electorale, la pragul de 5% se adaugă pentru al doilea membru al alianței 2%. Pentru alianțele cu cel puțin 3 membri, pragul electoral este de 8%.

Repartizarea mandatelor se face avându-se în vedere numai partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale şi candidații independenți care au întrunit pragul electoral astfel stabilit. Repartizarea mandatelor de consilier se face astfel: în prima etapă, biroul electoral de circumscripție stabileşte numărul de mandate ce revine fiecărei liste de candidați, precum şi candidaților independenți, pe baza coeficientului electoral, determinat prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru toate listele şi candidații independenți care au întrunit pragul electoral la numărul total al mandatelor de consilier din circumscripția respectivă; biroul electoral de circumscripție repartizează fiecărei liste atâtea mandate de câte ori coeficientul electoral se include în numărul total al voturilor valabil exprimate pentru lista respectivă; de asemenea, este declarat ales candidatul independent care a obținut un număr de voturi cel puțin egal cu coeficientul electoral. Se consideră voturi neutilizate pentru fiecare listă de candidați a partidelor politice, alianțelor politice şi alianțelor electorale voturile care au rămas după atribuirea mandatelor, precum şi cele inferioare coeficientului electoral; într-o a doua etapă, biroul electoral de circumscripție repartizează mandatele neatribuite, pe baza unui tabel cuprinzând partidele politice, alianțele politice şi alianțele electorale care au întrunit pragul electoral, în ordinea descrescătoare a numărului de voturi neutilizate; mandatele neatribuite se repartizează partidelor politice, alianțelor politice şi alianțelor electorale, în ordinea înscrierii acestora în tabel, câte unul pentru fiecare partid politic, alianță politică şi alianță electorală. Dacă nu se reuşeşte repartizarea tuturor mandatelor, operațiunea se repetă până la epuizarea acestora. Mai apoi, în cazul în care nici una dintre organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alta decât cea maghiară, nu a obținut cel puțin un mandat, se atribuie un mandat de consilier, din cele rămase din prima etapă, organizației care a întrunit pragul electoral şi a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate dintre toate aceste organizații.

Dacă în cursul operațiunilor de mai sus se constată că două sau mai multe partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale au acelaşi număr de voturi neutilizate, înainte de atribuirea ultimului mandat rămas de repartizat, acesta este repartizat partidului politic, alianței politice sau alianței electorale care a obținut numărul cel mai mare de voturi valabil exprimate; dacă numărul de voturi valabil exprimate este egal, repartizarea mandatului se face prin tragere la sorți.

Atribuirea mandatelor se face de către biroul electoral de circumscripție în ordinea înscrierii candidaților pe listă şi începe cu lista de candidați pentru care au fost exprimate cele mai multe voturi. Dacă unui partid politic, alianță politică sau alianță electorală i se cuvin mai multe mandate decât candidații înscrişi în listă, mandatele rămase se atribuie celorlalte liste de candidați sau candidaților independenți. În situația în care nici

h) numele și prenumele primarului, respectiv ale primarului general al municipiului București, ales și partidul politic, alianța politică sau alianța electorală care l-a propus ori mențiunea de candidat independent;

i) expunerea pe scurt a întâmpinărilor și contestațiilor formulate și a hotărârilor pronunțate de biroul electoral de circumscripție. Hotărârile pronunțate de birourile electorale de circumscripție sunt definitive;

j) numărul buletinelor de vot neîntrebuințate și anulate.

Procesele-verbale se întocmesc în două exemplare și se semnează de către președinte și ceilalți membri ai biroului electoral de circumscripție și poartă ștampila acestuia. Lipsa semnăturilor unor membri ai biroului electoral de circumscripție nu are nici o influență asupra valabilității procesului-verbal. Președintele menționează motivele care au împiedicat semnarea.

2.13. Constituirea consiliului local

842. Constituirea consiliului local se face în termen de 20 de zile de la data alegerilor, iar convocarea consilierilor pentru ședința de constituire a consiliului se face de către prefect. Legea nr. 215/2001 precizează că ședința este legal constituită dacă consilierii sunt prezenți în proporție de cel puțin 2/3. Dacă această prezență nu este asigurată, se va ține ședința

---

un partid politic, nici o alianță politică sau alianță electorală nu realizează pragul electoral, iar numărul candidaților independenți care au realizat pragul electoral este mai mic decât numărul mandatelor de consilier din circumscripția respectivă, diferența de mandate este repartizată primelor 3 partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale, în ordinea descrescătoare a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare. Fiecărui partid politic, fiecărei alianțe politice sau alianțe electorale i se repartizează câte un mandat. Operațiunea se repetă până la epuizarea tuturor mandatelor.

Candidații înscriși în liste, care nu au fost aleși, sunt declarați supleanți în listele respective. În caz de vacanță a mandatelor de consilieri aleși pe liste de candidați, supleanții vor ocupa locurile devenite vacante, în ordinea în care sunt înscriși în liste, dacă, până la data validării mandatului pentru ocuparea locului vacant, partidele politice sau, după caz, alianțele politice ori alianțele electorale pe listele cărora au candidat supleanții confirmă în scris, sub semnătura conducerilor județene ale partidelor politice, respectiv ale acelor partide politice care au constituit alianțe politice sau alianțe electorale, că supleanții fac parte din partidul politic respectiv ori din unul dintre partidele politice care au constituit alianțele politice sau alianțele electorale, după caz. În caz de vacanță a mandatului unui consilier independent sau al unui consilier aparținând unui partid politic, unei alianțe politice sau alianțe electorale, care nu mai are supleanți pe listă, precum și în cazul unui consilier ales pe lista unui partid politic care a fost radiat, în condițiile legii, din registrul partidelor politice, indiferent de motivul radierii, locul devenit vacant este ocupat de primul supleant de pe lista care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.

Este discutabilă soluția adoptată prin acest de pe urma text (este vorba de art. 92 alin. ultim din Legea nr. 67/2004, la care ne referim) căci, pare a fi, cum s-ar spune, o „clauză leonină", dar trebuie să precizăm că ne plasăm în Dreptul public și nu în Dreptul privat, iar criteriul obiectiv al numărului cel mai mare de voturi valabil exprimate este un criteriu care se impune înaintea altora, care pot fi imaginate, cum ar fi, de pildă, tragerea la sorți sau negocierea între partidele care au obținut consilieri etc.

Ne îngăduim, fără alte comentarii, să mai precizăm doar că alegerile locale nu au, în Constituție, statutul alegerilor parlamentare. Pentru parlamentari, legiuitorul constituant a înțeles să precizeze că ei sunt în slujba poporului și, pe cale de consecință, se află într-un mandat reprezentativ: „Orice mandat imperativ este nul" [art. 66 alin. (2) din Constituție]. Înscrierea dreptului partidelor politice de a revoca mandatul înseamnă schimbarea filozofiei art. 69, care, ne îngăduim să spunem că este filozofia democrațiilor occidentale și, pe cale de consecință, întoarcerea la exigențele „mandatului parlamentar" din vremea regimului comunist. Dar, vom trăi și vom vedea. În ceea ce ne privește, sperăm că factorul rațional se va impune, mai ales că liderii unor partide sunt profesori universitari la Facultatea de Drept.

planificată de drept peste 3 zile, în aceleași condiții. Dacă nici la a doua convocare ședința nu se poate constitui legal, se va proceda la o nouă convocare, de către prefect, peste trei zile, când este suficientă prezența majorității consilierilor aleși. Dacă nici această majoritate nu se realizează, atunci intervine soluția declarării vacanței.[1)]

Lucrările **ședinței de constituire** sunt conduse de cel mai în vârstă consilier, asistat de doi consilieri dintre cei mai tineri. Urmează, după aceea, alegerea unei comisii de validare, formată din 3-5 consilieri, care va funcționa, însă, pe întreaga durată a mandatului. Comisia examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier și propune consiliului validarea sau invalidarea mandatelor. Potrivit art. 32 alin. (4) din Legea administrației publice locale, comisia poate propune invalidarea alegerii unor consilieri numai dacă constată că alegerea consilierilor s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile Legii privind alegerile locale.

843. Validarea sau invalidarea mandatelor se face prin vot deschis, în ordine alfabetică, cu votul majorității consilierilor prezenți la ședință, iar persoana al cărui mandat este validat sau invalidat nu participă la vot. Consiliul este considerat legal constituit după validarea mandatelor și depunerea jurământului a cel puțin două treimi din membrii săi, iar hotărârea privind validarea sau invalidarea mandatelor de consilier poate fi atacată în justiție, de cei interesați, la instanța de contencios administrativ, în cinci zile de la adoptare sau comunicare (pentru cei absenți), instanța fiind obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile.

Consilierii ale căror mandate au fost validate depun în fața consiliului jurământul prevăzut de art. 34 al Legii,[2)] iar consilierii care refuză să depună jurământul sunt considerați demisionați de drept.

844. Mandatul de consilier, potrivit art. 59 din Legea administrației publice locale, Legea nr. 215/2001, se suspendă, de drept, numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Legea cere ca autoritatea competentă, Parchetul sau instanța de judecată, după ce a luat măsura arestării preventive, să comunice această măsură, de îndată, prefectului, care, prin ordin, constată suspendarea mandatului.

Suspendarea mandatului durează până la soluționarea definitivă a cauzei, iar ordinul de suspendare, la rândul său, se comunică, de îndată, consilierului în cauză.

În cazul în care consilierul suspendat a fost găsit nevinovat, are dreptul la despăgubiri, în condițiile legii.

[1)] Prefectul în această situație declară vacante locurile consilierilor care au lipsit nemotivat, daca aceștia nu pot fi înlocuiți de supleanți, urmând să se organizeze noi alegeri de completare peste 30 de zile. Ordinul prefectului care are acest obiect poate fi atacat, de cei în cauză, la instanța de contencios administrativ, în termen de cinci zile de la comunicare. Hotărârea primei instanțe este definitivă și irevocabilă [art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001].

Legea menționează că absența consilierilor de la ședință se consideră motivată în caz de boală, care a necesitat spitalizarea, făcând imposibilă deplasarea, a unei deplasări în străinătate în interes de serviciu sau în ipoteza unor evenimente de forță majoră [art. 31 alin. (5)]. Vezi, pentru o critică a variantei inițiale a legii administrației publice locale, care se oprea la obligativitatea „ținerii ședinței 3 zile mai târziu, în aceleași condiții", *Rodica Narcisa Petrescu*, Observații în legătură cu unele dispoziții ale legii administrației publice locale, în Dreptul, nr. 3/1995, p. 47 și urm.

[2)] „Jur să respect Constituția și legile țării și să fac, cu bună-credință, tot ceea ce stă în puterile și priceperea mea, pentru binele locuitorilor comunei (orașului). Așa să-mi ajute Dumnezeu". A se vedea, pentru detalii privind exercitarea mandatului de consilier local, *A. Parlagi*, Considerații privind exercitarea mandatului de consilier local, în R.D.P., nr. 1/1999, p. 60-69.

În ceea ce privește încetarea mandatului de consilier înainte de termen, trebuie subliniat că sediul materiei era inițial în art. 60 din Legea nr. 215/2001 și prevedea următoarele cazuri: a) demisie; b) incompatibilitate; c) pierderea drepturilor electorale; d) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de art. 59 alin. (1) e) în cazul în care s-a constatat, după validarea mandatelor, că alegerea s-a făcut prin fraudă electorală sau prin orice altă încălcare a Legii privind alegerile locale; f) în caz de condamnare prin hotărâre judecătorească definitivă la o pedeapsă privativă de libertate; g) punerea sub interdicție judecătorească; h) pierderea drepturilor electorale; i) lipsa nemotivată de la 3 ședințe consecutive ale consiliului local; j) deces.

845. Prin intrarea în vigoare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali art. 60 din Legea nr. 215/2004 a fost abrogat iar instituția încetării mandatului consilierilor (atât cei locali cât și județeni) a fost inserată în cuprinsul art. 9 din Statut. S-a menținut caracterul *de iure* al încetării mandatului ca, de altfel, și cauzele de încetare, mai puțin cea prevăzută de art. 60 alin. (1) lit. e) referitoare la cazul în care s-a constatat, după validarea mandatelor, că alegerea s-a făcut prin fraudă electorală sau prin orice altă încălcare a Legii privind alegerile locale. Omisiunea nu este întâmplătoare ci urmărește o armonizare a textului prin raportare la art. 33 alin. (1) lit. h) și alin. (3) din Legea nr. 67/2004, potrivit căreia sesizările privitoare la fraudele electorale se pot face sub sancțiunea decăderii numai în termen de 48 de ore de la închiderea votării și se soluționează de către Biroul Electoral Central, care trebuie să se pronunțe până la data publicării rezultatului alegerilor în Monitorul Oficial, Partea I. Prin urmare, considerentele legate de pretinse fraude electorale nu mai pot constitui cauze de încetare a mandatului de consilier. De menționat, totuși, în acest context, că în accepțiunea art. 33 din Legea nr. 67/2004, frauda electorală și, în consecință, anularea alegerilor într-o circumscripție, este legată de constatări pe bază de probe administrate care conduc la concluzia că votarea și stabilirea rezultatului alegerii s-au făcut prin fraude de natură a modifica atribuirea mandatelor în circumscripția în cauză. Cu toate acestea, chiar dacă finalitatea enunțată de art. 33 din Legea nr. 67/2004 nu se produce, este posibil să existe indiciile săvârșirii unor infracțiuni de genul celor prevăzute de art. 102 și urm. din Legea nr. 67/2004 iar Biroul Electoral Central ar putea sesiza organele de cercetare penală cu privire la anumite fapte ale candidatului. Cum însă cauzele de invalidare a acestuia, în ipoteza în care ar fi câștigător, sunt circumscrise de art. 32 alin. (4) din Legea nr. 215/2001 (adică încălcarea condițiilor de eligibilitate sau frauda electorală constatată), deși mai greu de imaginat, urmărirea penală pentru o infracțiune prevăzută de art. 102 sau următoarele din legea electorală, n-ar constitui, strict tehnic, un motiv de invalidare. Rămân însă, în ipoteza în care cercetările s-ar confirma și s-ar ajunge la o condamnare penală definitivă, ipotezele de încetare de drept a mandatului în condițiile art. 9 alin. (2) din Statut fie pe lit. f) (condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate), fie pe lit. h) (pierderea drepturilor electorale, ca pedeapsă complementară în cazul unei condamnări penale).[1)]

846. Potrivit art. 9 alin. (3) din Statut, încetarea de drept a mandatului de consilier se constată prin hotărâre a consiliului local, la propunerea primarului sau a oricărui consilier.[2)] În

[1)] *A. Iorgovan*, Considerații cu privire la frauda electorală. Examen critic al practicii judiciare, în R.D.P., nr. 2/2003, p. 89 și urm.

[2)] Cu privire specială asupra demisiei, art. 10 din Statut prevede că atât consilierii locali cât și cei județeni pot demisiona anunțând în scris pe președintele de ședință sau pe președintele consiliului județean,

cazurile prevăzute la alin. 2 lit. c), d) și e), hotărârea consiliului poate fi atacată de către consilier la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare fără a mai fi necesară procedura prealabilă. Instanța se va pronunța în termen de cel mult 30 de zile, iar hotărârea dată în prima instanță este definitivă și irevocabilă.

Mai este de menționat că tot în ședința de constituire, consiliul poate alege din rândul membrilor săi, pe durata întregului mandat, comisii pentru diferite domenii de specialitate, ale căror sarcini se stabilesc prin regulamentul consiliului, vice-primarii putând face parte din aceste comisii. Comisiile își aleg un președinte și un secretar, analizând și avizând proiectele de hotărâri din domeniul lor de activitate.

Legea îngăduie consiliilor locale să-și organizeze, din proprie inițiativă sau la inițiativa primarului, comisii speciale de analiză și verificare, pe perioadă determinată, componența și obiectivele acestor comisii stabilindu-se prin hotărâre a consiliului local, iar membrii comisiei trebuie să acționeze „în limitele stabilite prin hotărâre" [art. 56 alin. (7)].

B.C.U. "M. EMINESCU" IAȘI

---

care ia act de aceasta și propune adoptarea unei hotărâri prin care se ia act de demisie și se declara vacant locul. Într-o mai veche reglementare există și soluția revenirii asupra demisiei înaintate de către consilier până la data adoptării hotărârii. Era vorba de dispozițiile Legii nr. 24/1996 care modifică, între altele, și prevederile art. 19 al vechii legi a administrației publice locale nr. 69/1991. Era foarte interesantă soluția revenirii consilierului asupra demisiei, având o bază reală foarte serioasă. Demisia pentru persoanele care dețin o funcție publică, ca urmare a învestiturii prin votul popular, deci a unei competiții politice, rămâne o soluție politică, evocă o poziție, o atitudine. Dacă în urma prezentării demisiei situația s-a remediat ori consilierul a ajuns la concluzia ca «efectul politic» s-a produs, ni se părea normal să existe posibilitatea legală de a reveni asupra acesteia. Este adevărat că „autonomia locală este administrativă", cum se menționează în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, dar nu este mai puțin adevărat că organele care realizează autonomia locală sunt desemnate în baza unui criteriu politic, prin exercitarea drepturilor exclusiv politice ale cetățeanului (dreptul de a alege și dreptul de a fi ales), de unde necesitatea unor soluții juridice, care să reflecte și „un joc politic", pe plan local. Legea nr. 215/2001 nu se mai ocupă de această problemă, ea se limitează la a preciza că, în cazul schimbării domiciliului, a imposibilității exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni, ca și în cazul absențelor nemotivate la 3 ședințe ordinare consecutive, hotărârea consiliului local poate fi atacată de consilier la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare. Instanța este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile, iar procedura prealabilă nu se mai efectuează, hotărârea primei instanțe fiind definitivă și irevocabilă.

În schimb, Legea privind Statutul aleșilor locali, cum s-a arătat, reglementează în mod expres procedura prezentării demisiei în ședință publică, oarecum similar, ca în cazul parlamentarilor. Trebuie însă remarcat că, față de proiectul Legii Statutului aleșilor locali, unele prevederi de ordin procedural nu se regăsesc în forma finală. Articolul 10 din proiect avea următorul conținut: „Consilierii locali și județeni pot demisiona prin cerere scrisă, adresată președintelui de ședință, respectiv președintelui consiliului județean. Acesta îl întreabă pe consilierul în cauză, în prima ședință ordinară a consiliului, dacă stăruie în demisie. Dacă răspunsul este afirmativ sau consilierul nu se prezintă la ședință pentru a răspunde, deși a fost legal convocat, președintele propune consiliului adoptarea unei hotărâri prin care se ia act de demisie și se declară locul vacant".

Revenind însă la prevederile Legii Statutului aleșilor locali, vom spune că dispozițiile speciale, citate [art. 9 alin. (4)] referitoare la cele trei situații în care acțiunea aparține consilierului, fără acțiune prealabilă, nu trebuie interpretate ca fiind singurele posibile. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, în condițiile dreptului comun al contenciosului administrativ poate ataca hotărârile consiliului local prin care se constată încetarea de drept a mandatului, firește, mai puțin cele vizate de alin. (4) al art. 9 din Legea nr. 393/2004, cazuri în care dreptul la acțiune, prin ipoteză, nu poate aparține decât consilierului vizat.

§ 3. Competența și funcționarea consiliilor locale

3.1. Competența consiliilor locale

847. După cum s-a văzut, ideea de autonomie locală presupune recunoașterea pentru autoritățile care o realizează a unei competențe materiale generale, pe de o parte, și inexistența, ca regulă, a unei subordonări față de alte autorități ale administrației publice, pe de altă parte. Faptul că, în unele țări, cum ar fi Regatul Unit, asupra autorităților comunale, unități de bază, se exercită un control al autorităților intermediare (de la nivelul districtului) reprezintă o excepție de la regulă, explicabilă prin particularitățile istorice ale evoluției administrației și guvernării într-o țară sau alta. La noi, toate legile de organizare a administrației locale, inclusiv în cele mai liberale perioade (cum a fost Legea din 1925 sau din 1929), până la Constituția din 1991, au cuprins dreptul autorităților statale de a anula actele autorităților locale alese tocmai pentru a realiza «autonomia locală». Este adevărat că anularea actelor nu a fost teoretizată ca un efect al raporturilor de subordonare, ci al tutelei administrative, dar această subtilă distincție teoretică nu a fost decât o formă de mascare a adevărului. Sistemul care s-a aplicat la noi, în baza Constituțiilor din 1866 și 1923, era de influență belgiană, țară în care, adevărat, într-o formă perfecționată, s-a aplicat până când legea comunală, ratificată la 26 mai 1989[1], a fost implicit modificată de noua Constituție.

848. Schimbând datele **tutelei administrative**, față de perioada interbelică, Constituția din 1991 a schimbat și modul de reglementare a competenței consiliilor locale, stabilind principiul, cum s-a arătat deja, după care „consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe" [art. 120 alin. (2)]. Din coroborarea acestor dispoziții cu art. 16 alin. (2), art. 21, art. 52 și art. 123 alin. final din Constituție, reiese că, practic, **consiliile locale pot avea atribuții în orice domeniu sau sector de activitate, dacă nu există o interdicție expresă a legii.** Interdicția legii nu poate fi numai expresă, ci și implicită, în sensul că sunt prevăzute expres exclusiv atribuții pentru autorități de subordonare guvernamentală sau ministerială, respectiv pentru autoritățile

---

[1] Astfel, cu privire la tutela administrativă, legea făcea trimitere la Decretul din 7 iunie 1989 (referitor la regiunea flamandă) și la Decretul din 20 iulie 1989 (referitor la regiunea valonă). Potrivit acestor reglementări, comunele din regiunea de limbă germană sunt supuse unui control de legalitate și oportunitate, exercitat de guvernatorul provinciei, care poate dispune (printr-o hotărâre motivată) numai suspendarea executării actelor autorităților comunale, când estimează că acestea: a) și-au depășit competența; b) încalcă legea și c) lezează interesul general. Actele autorităților comunale pot, însă, fi și anulate, inclusiv de guvernator, apoi de către executivul regiunii sau de către Rege, în condițiile stabilite de lege.

Revenind la vechiul regim juridic belgian, reținem că hotărârea de anulare trebuia emisă în cel mult 40 de zile, într-o formulare generică, de la „luarea la cunoștință", în toate cazurile existând posibilitatea declarării unui recurs în fața Regelui sau, după caz, a executivului regiunii (vezi, pentru informații în acest sens, și *I. Vida*, op. cit., p. 185).

După organizarea Belgiei ca federație, nu se poate spune că ideea soluționării „conflictelor de interese" a fost abandonată, dimpotrivă, ea a dobândit o consacrare de ordin constituțional. Astfel, se creează Curtea de Arbitraj (deci, o Curte Constituțională – art. 142), iar o secțiune este intitulată „Despre prevenirea și reglementarea conflictelor de interese" (art. 143).

În Grecia, tutela administrativă are o bază constituțională [art. 102 alin. (5)], dar legea instituie, la nivelul fiecărei regiuni, un comitet de supraveghere și control cu drept de anulare (vezi L'administration publique en Grece, op. cit., p. 79-80).

centrale autonome ale administrației publice de specialitate, care sunt, fără îndoială, structuri de esență statală.

Se poate spune, reluând terminologia clasică, că în privința delimitării sferei atribuțiilor consiliilor locale se aplică teoria «drepturilor reflexe» sau teoria «autolimitării statului». Sfera atribuțiilor consiliilor locale crește pe măsură ce statul înțelege să nu mai rețină anumite servicii publice în sarcina organelor administrației de stat, problemă la care ne-am mai referit.

De aici rezultă principiul după care orice serviciu public, care nu mai este organizat de stat, dar care rezolvă «treburi publice din comune și din orașe», devine, de plin drept, un serviciu public local, în sarcina consiliului local. Este clar că anumite servicii de acest gen, cum ar fi imprimarea și gestionarea actelor de stare civilă se vor menține, prin natura lucrurilor, în competența autorităților statale.

Legea administrației publice locale în vigoare, continuând tradiția, a înțeles să precizeze cele mai uzuale atribuții ale consiliilor locale (art. 38 lit. a la w), lăsând, însă, o fereastră mereu deschisă, cum era și normal: „Consiliul local exercită și alte atribuții stabilite prin lege".

Dacă ar fi să facem o grupare a atribuțiilor reglementate de Legea administrației publice locale, reținem: a) atribuții care vizează constituirea altor autorități ale autonomiei locale, ce nu pot fi delegate;[1)] b) atribuții de organizare internă;[2)] c) atribuții de dezvoltare în perspectivă a localității;[3)] d) atribuții de prestare a serviciilor publice uzuale[4)] și e) atribuții de integrare și cooperare pe plan intern și extern.[5)]

[1)] De pildă, alegerea viceprimarilor.

[2)] Acestea, la rândul lor, pot fi împărțite după mai multe criterii (aparatul propriu, structurile subordonate etc.). Am reține: aprobarea statutului comunei (orașului) și regulamentul de funcționare, pe baza celor orientative stabilite de Guvern (O.G. 35/2002 pentru aprobarea regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale, publicat în M. Of., nr. 90 din 2 februarie 2002, aprobată cu modificări și completari prin Legea nr. 673/2002, publicată în M. Of., nr. 953 din 24 decembrie 2002); stabilirea statutului personalului, organigramele și numărul de personal; înființarea de instituții publice, societăți comerciale și servicii publice de interes local [lit. i)]; numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor subordonate etc.; instituirea de norme orientative pentru regiile autonome sau societățile comerciale pe care le înființează; aprobarea programelor de dezvoltare urbanistică și amenajarea teritoriului [lit. k)].

[3)] De pildă, aprobarea de studii, prognoze orientative și programe de dezvoltare economico-socială [lit. c)]; aprobarea bugetului local, a împrumuturilor etc. [lit. d)]; administrarea domeniului public sau privat al comunei [lit. j)-f)]; hotărârea concesionării sau închirierii de servicii publice, în condițiile legii [lit. h)] etc.

[4)] Acestea, la rândul lor, pot fi ordonate pe domenii și ramuri de activitate, cum ar fi: drumuri, poduri, transport local și rețele edilitare [lit. l)]; învățământ, sănătate, cultură și tineret [lit. n)]; petrecerea timpului liber [lit. p)]; protecția mediului [lit. r)]; protecția socială [lit. s)]; comerț și liberă inițiativă [lit. j)]; instituții de binefacere de interes local [lit. s)]; apărarea ordinii publice și a drepturilor cetățenilor [lit. q)]; organizarea de târguri și oboare [lit. t)].

[5)] Legea se oprește numai la două atribuții de acest gen: 1) asocierea sau cooperarea cu alte consilii locale, cu alte autorități ale administrației publice din țară și din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale în vederea promovării unor interese comune [lit. y)], a realizării și exploatării unor lucrări de interes comun [lit. v)]; 2) stabilirea legăturilor de colaborare, cooperare și înfrățire cu localități din străinătate; cooperare sau asociere cu persoane juridice, române sau străine, cu organizații neguvernamentale și cu alți parteneri sociali, în vederea finanțării și realizării, în comun, a unor lucrări, servicii sau proiecte de interes local [lit. x)]. Se înțelege că și exercitarea acestor atribuții se face numai în cadrul Constituției și al legii, iar Prefectul poate ataca hotărârile de asociere sau colaborare (înfrățire) dacă le apreciază că sunt ilegale.

3.2. Funcționarea consiliilor locale

849. Legiuitorul constituant s-a ferit să stabilească detalii cu privire la organizarea și funcționarea consiliilor locale, nici măcar durata mandatului nu a precizat-o, a lăsat toate aceste aspecte pe seama legii organice. Astfel, Legea administrației publice locale, în vigoare, stabilește durata mandatului consiliilor locale, al consiliilor județene, ca și al primarilor, la patru ani, aceeași durată cu cea a mandatului parlamentar.[1] Dacă ar fi să ne întrebăm dacă soluția a fost inspirata, realista, iar criteriul de referință ar fi numărul de consilieri, respectiv de primari demiși, răspunsul este categoric negativ.

Este evident pentru oricine că stabilirea unui mandat de patru ani pentru primele două Parlamente alese în baza Constituției nu a fost o soluție realistă,[2] dar cu atât mai mult soluția mandatului de patru ani nu ar fi trebuit să se stabilească pentru primele consilii locale, alese în baza Constituției.

Dincolo de aceste aspecte, care au și nota lor inerentă de speculații teoretice *post festum*, reținem că exercitarea mandatului, logic, presupune întâlniri periodice ale consilierilor, începând cu data ce marchează începutul exercitării mandatului și până la data la care le încetează exercitarea mandatului. Potrivit art. 37 alin. (1) din Legea administrației publice locale, consilierii își exercită mandatul de la data declarării, ca legal constituit, a consiliului nou ales și până la data constituirii următorului consiliu ales, mai precis, tot până la declararea, ca legal constituit, a noului consiliu rezultat din ultimele alegeri.

---

[1] Mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de razboi sau de catastrofă [art. 39 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Legea nr. 215/2001 face precizarea în sensul continuării mandatului inițial de către noul consiliu local, ales în urma dizolvării celui ales la «locale generale»: „Consiliul local sau consiliul județean, precum și primarul ales în cursul unui mandat, ca urmare a dizolvării consiliului local sau județean, respectiv a vacanței postului de primar, încheie mandatul precedentei autorități a administrației publice locale" [art. 24 alin. (2)]. Tot astfel, legea vine și cu o soluție, la fel de necesară, pentru ipoteza reorganizărilor administrativ-teritoriale: „Consiliul local sau consiliul județean, precum și primarul, aleși în urma organizării unor noi unități administrativ-teritoriale sau în urma dizolvării unor consilii, respectiv vacanțării unor posturi de primari, își exercită mandatul numai până la organizarea următoarelor alegeri locale generale" [art. 24 alin. (3)].

Sunt, aici, dispoziții cu valoare de principiu, care, desigur, pentru autoritățile locale, pot fi consacrate prin lege organică, dar pentru Președintele României și pentru Parlament ar fi trebuit cuprinse în Constituție, ceea ce, trebuie să recunosc, a scăpat Comisiei de redactare a Proiectului de Constituție, dar sperăm să nu scape celor care vor redacta proiectul Legii de revizuire.

[2] Aici rămâne de discutat, Comisia de redactare a Proiectului de Constituție a conceput un sistem, nu discutăm virtuțile lui filozofice, juridice sau logice, reținem că a fost vorba de un sistem armonios articulat, care a fost dat publicității (în decembrie 1990) sub forma unui document politico-juridic, intitulat „Tezele proiectului Constituției României". Discuția în Adunarea Constituantă a acestor teze a însemnat și decizii politico-juridice, la care nu s-a mai revenit în faza discutării, pe articole, a Proiectului propriu-zis de Constituție. Comisia, în realitate, nu a redactat un Proiect de Constituție după propriile estimari politice și științifice, ci după marile soluții politice acceptate de Adunarea Constituanta, cu prilejul discutării și votării tezelor. Așa se face că soluția Proiectului Constituției cu privire la dizolvarea Parlamentului, care a rămas, ca principiu, și în textul Constituției, nu mai exprimă opțiunea Comisiei, ci decizia politică a Adunării Constituante (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituției, op. cit., p. 230, 270-271, 507, 561-563, 787, 822). A se vedea pentru alte explicații și eseul nostru „Greva parlamentară și dizolvarea Parlamentului" din Revista Ordinea, nr. 37/1994, p. 4, 12).

850. Potrivit art. 40 din legea 215/2001 Consiliul local se întrunește în ședințe ordinare lunar, la convocarea primarului, respectiv în ședințe extraordinare, care pot fi cerute de primar sau de cel puțin 1/3 din numărul consilierilor.[1)]

Tot în art. 40 din Legea nr. 215/2001 se menționează și procedura convocării, cu implicarea secretarului: „Convocarea consiliului local se face în scris, prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale, cu cel puțin 5 zile înaintea ședințelor ordinare sau cu cel puțin 3 zile înainte de ședințele extraordinare" [alin. (3)][2)].

Din interpretarea sistematică a prevederilor legale rezultă, fără putință de tăgadă, că și în ipoteza unei ședințe extraordinare din inițiativa consilierilor, decizia de convocare aparține tot primarului, care emite o dispoziție în acest sens, cu indicarea datei, orei și a ordinii de zi, pe baza cărui act administrativ, secretarul trimite fiecărui consilier în parte «notificarea» sau, în termenii legii, invitația la ședință[3)]. Invitația la ședință (fie ordinară sau extraordinară), trebuie să precizeze: a) ordinea de zi; b) data desfășurării și c) ora desfășurării. Ordinea de zi se aduce la cunoștința locuitorilor comunei sau orașului „prin mass-media ori prin orice alt mijloc de publicitate" [art. 40 alin. (6)].

[1)] Dacă ar fi să facem unele comparații cu soluțiile din alte țări, am preciza că mai peste tot există obligația întrunirii periodice, de mai multe ori pe an, a consiliilor, în timp ce adunările, acolo unde existăa, se întrunesc, ca regulă, anual. De pildă, în Franța, consiliile comunale se întrunesc în ședințe publice, prezidate de primar, cel puțin o dată pe trimestru, pe când în Belgia, consiliile comunale se întrunesc ori de câte ori este necesar. Convocarea consiliilor locale belgiene se face de către colegiul primarului și al consilierilor magistrați, în scris, la domiciliu, cu cel puțin cinci zile înaintea ședinței, care este prezidată, la fel ca în Franța, de primar, ori de înlocuitorul său. Este de reținut că ședințele consiliilor locale belgiene încep prin citirea procesului-verbal al ședinței anterioare, iar observațiile aprobate de consiliu urmează să fie incluse în procesul-verbal. Această soluție a fost preluată și de legiuitorul român din 2001, fiind reglementată de art. 43 alin. (6)-(7) din Legea administrației publice locale. Consiliul parohiei din Regatul Unit, în schimb, se întrunește în trei sesiuni anuale și, în plus, deciziile sale sunt supuse controlului ierarhic, la nivel districtual sau al Comitetului, cum s-a arătat deja.

Consiliul comunal, în Grecia, se compune din 7 la 11 membri, inclusiv «președintele comunei» și este convocat de președinte cel puțin o dată pe lună. Interesant este de reținut că și în Grecia este cunoscută soluția unei organizări a autorităților la nivelul unor subdiviziuni ale comunelor (Legea nr. 2539/1997), unde se alege și un ajutor de primar (vezi L'administration publique en Grece, op. cit., p. 69. A se vedea, pentru alte explicații și exemplificări, *I. Alexandru,* Drept administrativ comparat, Ed. Lumina Lex, 2000; Centrul Teritorial de Formare Continuă pentru Administrația Publică Locală, Administrația locală în fata exigențelor integrării europene, Sibiu, 2000, îndeosebi studiul lui G. Hausmann, p. 211 și urm.).

[2)] Legea îngăduie ca în caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor comunei sau ale orașului, convocarea consiliului local se poate face de îndată [art. 40 alin. (4) din Legea nr. 215/2001], fiind soluția impusă prin Legea nr. 24/1996.

[3)] Se subînțelege că acțiunea unei treimi de consilieri, de a da publicității data, locul și ordinea de zi a unei adunări extraordinare, peste capul primarului, reprezintă un comportament abuziv, iar respectiva „strigare publică" nu poate avea nici o semnificație juridică. Putem să discutăm soluția convocării consiliului de către primar, de lege ferenda, se pot imagina și alte soluții (s-a văzut că în Grecia există funcții de președinte al comunei), dar atâta vreme cât legea noastră stabilește exclusiv dreptul primarului de a emite actul juridic de convocare, trebuie să admitem că orice altă soluție de convocare este lovită de nulitate, ca și convocarea (inclusiv actele adoptate) ca atare. Invers, primarul care refuză să convoace într-o lună consiliul sau refuză să-l convoace la o ședință extraordinară, la cererea unei treimi din consilieri, se face vinovat de abuz, cu toate consecințele care decurg de aici, inclusiv de ordin penal.

Trebuie să arătam că, în practică au apărut și situații de autoconvocare, prin intermediul operațiunilor tehnico-administrative efectuate de secretar, a consilierilor, «peste capul» primarului. Sunt, aici, aspecte care reclamă, deja, precizări legislative.

În comunele sau orașele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20 %, ordinea de zi se aduce la cunoștință publică și în limba respectivei minorități.

851. Ședințele consiliului local sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție, legea precizând că prezența la ședințe este obligatorie. Ședințele sunt publice, cu excepția cazurilor în care se decide, cu majoritate de voturi, ședința secretă,[1] iar dezbaterile se consemnează într-un proces-verbal semnat de președinte[2] și de secretar, care se depune într-un dosar special al ședinței, urmând a fi sigilat și semnat la fel ca și procesul-verbal.[3]

Ordinea de zi se aprobă de consiliu, la propunerea celui care a cerut întrunirea, iar modificarea acesteia „se poate face numai pentru probleme urgente și numai cu votul majorității consilierilor prezenți" (art. 44).

La începutul fiecărei ședințe secretarul prezintă procesul-verbal al ședinței anterioare și îl supune aprobării consiliului. Consilierii au dreptul să conteste conținutul procesului-verbal și să ceară menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședința anterioară[4].

Legea cere ca problemele înscrise pe ordinea de zi a ședințelor ordinare să fie dezbătute numai însoțite de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului propriu de specialitate al autorității administrației publice locale, raport care trebuie elaborat în termen de 30 de zile de la solicitarea inițiatorului. De asemenea, legea condiționează dezbaterea și de avizul comisiei de specialitate a consiliului[5].

§ 4. Actele și răspunderea consiliului local

4.1. Actele consiliului local

852. Exista tradiția, în epoca modernă, ca actele autorităților administrative nominalizate de Constituție să aibă o denumire specifică, deși unele repetări apar inevitabile. Astfel,

---

[1] Problemele de buget, administrarea domeniului public sau privat al comunei sau al orașului, participarea la programe de dezvoltare județeană sau regională, zonală sau transfrontalieră, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului se vor discuta, întotdeauna, în ședință publică [art. 43 alin. (2) din Legea nr. 215/2001], primarul putând chiar propune consultarea cetățenilor prin referendum.

[2] Potrivit soluției consacrate de art. 37 alin. (1) din Legea administrației publice locale, consiliul, legal constituit, alege, cu majoritate simplă, prin vot deschis pentru o perioadă de cel mult 3 luni un președinte de ședință, care va conduce ședințele consiliului și va semna hotărârile adoptate de acesta. Spre deosebire de această soluție, la nivelul județului este reglementată alegerea unui președinte permanent, ca și a unei delegații permanente.

[3] Textul are următoarea redactare: „Procesul-verbal și documentele care au fost dezbătute în ședință se depun într-un dosar special al ședinței respective, care va fi numerotat, semnat și sigilat de consilierul care conduce ședința, de consilieri și de secretar, după aprobarea procesului-verbal [art. 43 alin. (7)]. Din aceste dispoziții tragem concluzia că suntem în prezența unor acte și documente oficiale, cărora li se aplică întregul regim juridic al documentelor oficiale de stat, deși este vorba de un consiliu local comunal, de exemplu.

[4] Articolul 43 alin. (6) din Legea nr. 215/2001. Rezultă de aici importanța de excepție a acestei operațiuni administrative, care nu poate fi circumscrisă numai la procedura administrativă, ci vizează și deontologia muncii administrative, implicit a „luptei politice".

[5] Articolul 45 din Legea nr. 215/2001. De vreme ce Legea are o formulare imperativă („problemele înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local nu pot fi dezbătute daca nu sunt însoțite de ..."), se impune de la sine concluzia sancțiunii hotărârilor consiliului adoptate cu nesocotirea acestei proceduri, anume nulitatea. Față de spiritul legii, suntem de părere că este vorba, totuși, de o nulitate relativă.

denumirile de «ordonanță» și «jurnal» s-au impus pentru a evoca actele Consiliului de Miniștri, termenul de «decret» (și varianta decret-lege), în genere, este folosit pentru a evoca actele șefului de stat, termenul de «instrucțiune», ca regulă, evocă actele administrației ministeriale, iar prin expresii ca «hotărâre», «dispoziție», «decizie» etc. se evocă actele autorităților locale, fie ale administrației de stat, fie ale comunității locale. Sunt, până la urmă, și aspecte care țin de particularitățile lingvistice, dar și de o convenție terminologică la care au ajuns teoreticienii și legiuitorii naționali.

Legislația română post-revoluționară, în general, a respectat această cutumă a tehnicii de redactare, dacă ar fi sa ne exprimam așa, reținând, în ceea ce privește administrația locală, denumirea de hotărâre pentru actul consiliului local sau al consiliului județean, pe cea de dispoziție pentru actul primarului sau al președintelui consiliului județean.

853. Hotărârile consiliului local se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți, în afara cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere o altă majoritate[1)].

Hotărârile privind bugetul local, precum și cele prin care se stabilesc impozite și taxe locale, se adoptă cu votul majorității consilierilor în funcție. Dacă bugetul local nu poate fi adoptat după două ședințe consecutive, care vor avea loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea se va desfășura pe baza bugetului anului precedent până la adoptarea noului buget local, dar nu mai târziu de 30 de zile de la data intrării în vigoare a Legii bugetului de stat[2)].

Consiliul local poate stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret, iar hotărârile cu caracter individual, cu privire la persoane, vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepția situațiilor prevăzute de lege[3)].

Hotărârile consiliului local se semnează de către președintele ședinței respective, se contrasemnează, pentru legalitate, de secretar și se comunică primarului și prefectului, de îndată, dar nu mai târziu de trei zile. Hotărârile normative devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoștință publică, iar cele individuale, de la data comunicării.[4)]

[1)] O majoritate calificată de 2/3 este cerută pentru hotărârile care vizează contractarea de împrumuturi, administrarea domeniului public și privat, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului, asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice cu organizații nonguvernamentale, cu persoane juridice române sau străine.

[2)] În redactarea inițială legea reține, cu valoare de principiu, că proiectele de hotărâre, indiferent de natura acestora, pot fi propuse de consilieri sau de primar, iar redactarea se face „de cei care le propun, cu sprijinul secretarului și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al autorității administrației publice locale" [art. 46 alin. (5) din Legea nr. 215/2001]. Se înțelege că proiectele de hotărâri privind bugetul, dată fiind complexitatea tehnică, sunt elaborate de „specialiștii" din aparat, în frunte cu secretarul și promovate de primar. Fie și numai de aici rezultă necesitatea stabilirii, prin lege, a obligativității studiilor superioare de administrație publică pentru secretar, aspect la care vom reveni. Însă alin. (5) al art. 46 a fost modificat prin Legea nr. 141/2004, publicată în M. Of., nr. 396 din 4 mai 2004, garantându-se, în spiritul unei deschideri mai largi către comunitatea locală, drept de inițiativă legislativă și cetățenilor. În afară de această completare art. 46 alin. (5) își păstrează conținutul nemodificat însă se introduce capitolul VI indice 1 intitulat „Inițiativa cetățenească" format din art. 120 indice 1 până la 120 indice 3 care conțin dispoziții de ordin procedural privind inițierea și promovarea proiectelor de hotărâri de către cetățeni.

[3)] Una din aceste excepții este prevăzută chiar de Legea nr. 215/2001, în cazul validării: „Validarea sau invalidarea mandatelor se face, în ordine alfabetică, cu votul deschis al majorității consilierilor prezenți la ședință ..." [art. 32 alin. (5)].

[4)] Legea precizează că, în ipoteza în care „președintele de ședință" lipsește sau refuză să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de 3-5 consilieri (art. 48 din Legea nr. 215/2001). Cât privește secretarul, legea îi dă dreptul să refuze contrasemnarea dacă apreciază că hotărârea este ilegală sau a fost

Este de reţinut că legea stabileşte anumite incompatibilităţi arătând că anumiţi consilieri, în anumite situaţii, trebuie să se abţină de la deliberare şi votare. Astfel, nu poate lua parte la deliberarea şi adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soţie, soţ, afini sau rudele sale până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii consiliului.[1)]

854. Cum vom sublinia şi în volumul următor, hotărârea consiliului local este prin excelenţă **act administrativ**, ea putând avea caracter normativ sau individual, cum se şi menţionează expres în art. 50 din Legea administraţiei publice locale, cu toate consecinţele ce decurg de aici, inclusiv în contenciosul administrativ, dar se pune problema de a şti dacă consiliul local nu emite sau încheie şi alte categorii de acte juridice: Legea anterioară a administraţiei publice locale, calificând unităţile administrativ-teritoriale ca persoane juridice,[2)] făcea distincţie între personalitatea lor juridică de drept privat şi cea de drept public: „Ca persoane juridice civile au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca persoane juridice de drept public sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii" [art. 4 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, republicată].

Rezulta din aceste dispoziţii calitatea consiliului local şi de organ al persoanei juridice de drept privat, încheind actele specifice circuitului civil, respectiv calitatea sa de organ al persoanei juridice de drept public, în virtutea căreia emitea nu numai acte unilaterale, dar putea încheia şi **contracte administrative**[3)], cum ne-am exprimat în ediţia anterioară.

---

adoptată cu depăşirea competenţei consiliului local. În acest caz, secretarul va expune consiliului local opinia sa motivată, care va fi consemnată în procesul-verbal al şedinţei. De asemenea, secretarul are obligaţia de a consemna într-un registru special comunicarea hotărârii către primar şi prefect, însoţită de eventualele obiecţii [art. 49 alin. 3 din Legea nr. 215/2001].

Se înţelege că, dacă secretarul nu-şi exercită cu simţ de responsabilitate civică şi profesională sarcinile de mai sus, apare ca fiind vinovat de emiterea actului administrativ, putând fi tras la răspundere, inclusiv patrimonială, în condiţiile dreptului comun al contenciosului administrativ. În unităţile administrativ-teritoriale în care minorităţile naţionale au o pondere de peste 20%, hotărârile se aduc la cunoştinţa cetăţenilor şi în limba acestora (art. 59).

În reglementarea anterioară (Legea nr. 24/1996 care modifică Legea nr. 69/1991) s-a înscris şi «inovaţia» aducerii la cunoştinţă publică a hotărârilor cu caracter normativ numai după expirarea termenului de 30 de zile în care prefectul putea exercita calea de atac în fata instanţei de contencios administrativ sau după rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti prin care acţiunea prefectului a fost respinsă [art. 29 alin. (3)]. Rezultă că, practic, nici o hotărâre normativă, indiferent de urgenţa situaţiei, nu putea intra în vigoare decât după 30 de zile de la data comunicării acesteia prefectului, ceea ce era absurd. Se sacrificau problemele locale, fără nici o excepţie, în plus se pleca şi de la ideea unei prezumţii de ilegalitate. Pe o cale ocolită se ajungea la o suspendare de drept, actul era adoptat, dar pe o perioadă de o lună de zile nu putea fi aplicat, dar raţiunea de a fi a consiliului local era să rezolve problemele. Legea nr. 215/2001 rezolvă problema, precizând că aducerea la cunoştinţă publică a hotărârilor cu caracter normativ (ceea ce înseamna intrarea în vigoare) se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect [art. 50 alin. (2)], care are 30 de zile pentru a le ataca (art. 135).

[1)] Se menţionează că hotărârile adoptate cu încălcarea acestor interdicţii sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanţa de contencios administrativ, iar acţiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată (art. 47).

[2)] „Comunele, oraşele şi judeţele sunt persoane juridice. Ele au deplină capacitate, posedă un patrimoniu şi au iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea intereselor publice locale, exercitând, în condiţiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite" [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 69/1991, republicată].

[3)] Calitatea de organ al persoanei juridice (de drept privat sau de drept public) pentru comună sau oraş (municipiu), în baza Legii nr. 69/1991, o avea şi primarul, legea administraţiei publice locale preciza că

855. Acum trebuie să privim această problemă prin prisma Legii administrației publice locale în vigoare, care reține, pentru unitățile administrativ-teritoriale, doar calitatea de persoană de drept public: „Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public. Acestea au patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină" (art. 19 din Legea nr. 215/2001)[1].

Pe de altă parte, art. 67 precizează că **primarul** reprezintă comuna sau orașul în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice, române sau străine, precum și în justiție[2].

Datele, în opinia noastră, nu s-au schimbat în ceea ce privește consiliul local, de vreme ce primarului îi sunt reținute numai sarcini de reprezentare, dimpotrivă, noua reglementare ne oferă argumente în plus pentru a susține că o «hotărâre» a consiliului local poate să aibă și semnificația exprimării acordului de voință al persoanei juridice (unitatea administrativ-teritorială) pentru încheierea unui contract, cu osebire a unui contract administrativ, cu toate consecințele care decurg de aici.[3]

Alta este problema calității procesuale pasive în litigiile civile sau în litigiile de contencios administrativ. De fiecare dată când acțiunea vizează hotărâri ale consiliului local, existând și capete de cerere de ordin patrimonial, în litigiu, alături de consiliul local trebuie să fie chemat și primarul, care exercita funcția de ordonator principal de credite, potrivit art. 68 lit. f) din Legea nr. 215/2001[4].

---

primarul era o autoritate executivă, în comparație cu organul colegial (consiliul), care era o autoritate deliberativă, dar acest «executiv» înseamnă și adoptare de acte administrative, ordonare de credite, stabilire de sancțiuni contravenționale, încheiere de contracte civile, comerciale sau administrative. În plus, și aici demersul doctrinar are în sfârșit încununarea succesului său, contractul administrativ este astăzi realitate legislativă intrând, o dată cu adoptarea noii legi a contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of., nr. 1154 din 7 decembrie 2004, în peisajul normativ. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 sunt asimilate, în sensul legii, actelor administrive și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice. Vezi pentru detalii, *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004, p. 284.

[1] *A. Iorgovan*, Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul, nr. 9/2001, p. 26-41.

[2] În mod similar, art. 114 din Legea nr. 215/2001 reține o atare calitate pentru președintele consiliului județean. Este de subliniat că ideea de reprezentare a unității administrativ-teritoriale de către primar, respectiv președintele consiliului județean, era reținuta și de legea anterioara [art. 42 alin. (2) pentru primar și art. 70 alin. (2) pentru președintele consiliului județean] dar Legea nr. 69/1991 mai stabilea, pentru primar, și atributia de a „exercita drepturile și a asigura îndeplinirea obligațiilor ce revin comunei sau orașului în calitate de persoană juridică civilă" [art. 44 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 69/1991, republicată în 1996], calitate pe care Legea nr. 215/2001 nu o mai prevede, pentru simplul motiv că nu se mai vorbește despre personalitatea juridică civilă. Astfel, ar fi absurd să se interpreteze că unitățile administrativ-teritoriale nu mai sunt, în baza Legii nr. 215/2001, și persoane juridice civile, calificarea de persoană de drept public presupune personalitatea de drept civil și ceva în plus, anume „drepturi de putere publică" (*P. Negulescu*, p. 90; *Marian Nicolae*, Considerații asupra calității de subiect de drept civil a unităților administrativ teritoriale, în Dreptul, nr. 5/2002, p. 26 și urm, iar pentru literatura occidentală din ultima perioadă F. Linditch, Recherche sur la personalité morale en droit administratif, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 202 și urm.).

[3] *A. Trăilescu*, Actele administrației publice locale, Ed. All Beck, București, 2002, p. 106 și urm.

[4] *A. Iorgovan*, Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ- teritoriale..., op. cit., p. 26.

Este posibil ca legea să precizeze dreptul primarului de a încheia contracte, care să fie supuse ulterior aprobării consiliului local, ceea ce înseamnă că manifestarea de voință a persoanei juridice (unitatea administrativ-teritorială) se realizează prin primar, ca organ al acestei persoane, contractul fiind încheiat sub condiție. Se înțelege că refuzul consiliului local de a adopta o hotărâre, ca și hotărârea dată cu încălcarea dispozițiilor imperative ale legii, pot fi atacate în fața instanțelor de contencios administrativ.

4.2. Răspunderea consilierilor

856. Potrivit art. 52 alin. (1) din Legea administrației publice locale, în exercitarea funcției, consilierii sunt în serviciul colectivității locale, fiind ocrotiți de lege,[1] dar acest lucru nu înseamnă că ei și, apoi, consiliul în ansamblu sunt iresponsabili.

Într-un fel sau altul, toate reglementările actuale din țările occidentale cuprind dispoziții prin care consacră o formă de răspundere politică, disciplinară, penală sau materială. De pildă, în Italia, este reglementată și soluția moțiunii de cenzură pentru primar și președintele consiliului provinciei[2]. În unele țări, cum s-a văzut, autoritățile comunale sau municipale se află în raporturi de subordonare față de cele provinciale sau departamentale, care pot și demite adunările (consiliile) comunale, cum este și cazul Austriei, iar primarul, mai peste tot, poate fi revocat numai în anumite situații, de către Guvern. De altfel, formule de acest gen au fost prezente și în legislația noastră din perioada modernă.[3]

Legea nr. 69/1991, în redactarea inițială, nu vorbea expres despre răspunderea consilierilor, dar reglementa o formă de răspundere politica concretizată în sancțiunea demiterii

---

[1] Această dispoziție de principiu este preluată și dezvoltată și de Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În capitolul III intitulat "Protecția legala a aleșilor locali" se prevăd următoarele:

„Art. 20. – (1) În exercitarea mandatului, aleșii locali sunt în serviciul colectivității, fiind ocrotiți de lege.

(2) Libertatea de opinie și de acțiune în exercitarea mandatului alesului local este garantată.

Art. 21. – Aleșii locali nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

Art. 22. – Reținerea, arestarea sau trimiterea în judecată penală ori contravențională a aleșilor locali, precum și faptele săvârșite care au determinat luarea măsurilor se aduc la cunoștință atât autorității administrației publice din care fac parte, cât și prefectului, în termen de cel mult 24 de ore, de către organele care au dispus măsurile respective.

Art. 23. – (1) Pe întreaga durată a mandatului, aleșii locali se consideră în exercițiul autorității publice și se bucură de protecția prevăzută de legea penală.

(2) De aceeași protecție juridică beneficiază și membrii familiei – soț, soție și copii – în cazul în care agresiunea împotriva acestora urmărește nemijlocit exercitarea de presiuni asupra alesului local în legătură cu exercitarea mandatului său."

[2] Aceasta este inițiată de o treime din membrii consiliului și conține propuneri pentru un nou primar, un nou președinte de consiliu și pentru o nouă giuntă, bazându-se pe un document de politică administrativă. Observăm că este vorba de o moțiune pozitivă, aprobarea ei, prin apel nominal, cu votul majorității absolute a consilierilor comunali sau ai provinciei, are ca efect, pe de o parte, încetarea mandatului primarului, președintelui consiliului și a giuntei, iar pe de altă parte, învestirea noului „executiv" la nivel comunal sau provincial (a se vedea, pentru alte informații, *I. Vida,* op. cit., p. 188).

[3] De pildă, potrivit Legii din 31 mai 1894, completată cu Legea din 28 martie 1908 (care a introdus pe lângă Ministerul de Interne Consiliul administrativ permanent), Guvernul, cu avizul Consiliului administrativ permanent, avea dreptul să dizolve consiliul local, când se întrunea neregulat, nu-și îndeplinea atribuțiile sau când își depășea atribuțiile legale (*A. Teodorescu,* op. cit., p. 327).

consilierului, care intervenea pentru «săvârșirea» de acte contrare Constituției și legilor ori atunci când prin conduita sa consilierul „compromitea cu rea-credință interesele comunei sau ale orașului". Hotărârea de demitere se adoptă de Guvern, la propunerea motivată a prefectului, și putea fi atacată în fața instanței de contencios administrativ.

Prin Legea nr. 24/1996 de modificare și completare a Legii nr. 69/1991 se renunța la această soluție, dar s-a introdus, în schimb, un text cu valoare de principiu: „Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local din care fac parte și pentru hotărârile acestuia, pe care le-au votat". De asemenea, fiecare consilier răspunde pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului,[1] iar în alineatul următor al acestui articol se menționa, tot în ideea răspunderii, dreptul consilierului de a cere consemnarea votului exprimat în procesul-verbal al ședinței.

857. În redactarea inițială Legea nr. 215/2001 menținea soluția de fond, însă într-o nouă formulare: „Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local din care fac parte sau, după caz, în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și pentru hotărârile pe care le-au votat. În procesul-verbal al ședinței consiliului local va fi consemnat, în mod obligatoriu, rezultatul votului. La cererea consilierilor, votul lor va fi consemnat nominal în procesul-verbal al ședinței"[2].

Legea privind Statutul aleșilor locali preia ideea de principiu din art. 53 al Legii administrației publice locale. Acest articol, actualmente abrogat, se regăsește acum în capitolul VII din Statut, generic intitulat „Răspunderea aleșilor locali", în care în cuprinsul a 18 articole este reglementată răspunderea consilierilor (locali și județeni) și a primarului.

Revenind însă la răspunderea solidară a consilierilor pentru activitatea consiliului, noua formulare pe care o regăsim acum în art. 56 din Statut este: „Consilierii răspund în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat. În procesul verbal al ședinței consiliului va fi consemnat rezultatul votului, iar, la cererea consilierului, se va menționa în mod expres votul acestuia."

Textul la care ne referim, un veritabil sediu general al răspunderii juridice a consilierilor, «tranșează» o dispută teoretica mai veche din literatura noastră, problema răspunderii

---

[1] Era vorba de art. 32 alin. (1) din Legea nr. 69/1991, republicată.

[2] Articolul 53 din Legea nr. 215/2001. Pentru a întări ideea răspunderii, ținând seama că suntem în prezența unei funcții rezultată dintr-o competiție electorală și în baza exprimării, de către cetățeni, a drepturilor exclusiv politice, legiuitorul a înțeles să precizeze obligația de raport și obligația de întâlniri periodice.

„Consilierii sunt obligați ca în îndeplinirea mandatului să organizeze periodic întâlniri cu cetățenii și să acorde audiențe. Fiecare consilier, precum și viceprimarul sunt obligați să prezinte un raport anual de activitate, care va fi făcut public prin grija secretarului" [art. 52 alin. (3) și (4) din Legea nr. 215/2001].

Se pune problema de a ști ce consecință intervine în cazul nerespectării obligațiilor de mai sus. Față de tăcerea legii, vom spune că efectele sunt exclusiv politice, el vizând nu numai imaginea consilierului în cauză, în ochii electoratului, dar, se înțelege, și imaginea partidului, fiind de presupus că cetățenii, la alegerile viitoare, „vor sancționa", în sensul că nu vor mai vota nici omul și nici partidul sau așa, logic, ar trebui să se întâmple. Nu se poate spune, însă, că existența celor două obligații este fără rost, de vreme ce lipsește o sancțiune juridică, de genul amenzii, destituirii etc. Aici sancțiunea este subînțeleasă, fiind mai subtilă și pe termen mai lung. Dacă obligațiile n-ar fi prevăzute de lege, nu s-ar putea argumenta, în media, în campaniile electorale, un comportament necorespunzător, ce se impune a fi sancționat prin nevotare.

membrilor organelor colective (răspunde și persoana care nu a fost la ședința sau persoana care a votat împotrivă?). Prin urmare, în principiu consilierul care a votat răspunde pentru hotărârea adoptată, înțelegându-se că este vorba, în primul rând, de o răspundere în condițiile legii contenciosului administrativ, o răspundere administrativ-patrimonială. Textul, însă, la nivelul tezei întâi din alin. (1), vorbind generic de răspundere, nu exclude nici ideea răspunderii civile ori a răspunderii penale, cum nu este exclusă nici ideea răspunderii politice, ca formă a răspunderii în Dreptul administrativ, în sensul aplicării unei sancțiuni administrativ-disciplinare pentru nesocotirea obligațiilor ce țin de „serviciul colectivității locale".

858. De altfel, în art. 41 alin. (2) din lege se menționează în mod expres că prezența consilierilor la ședințe este obligatorie, iar dacă un consilier absentează de două ori consecutiv, fără motive temeinice, poate fi sancționat, în condițiile regulamentului de organizare și funcționare a consiliului. Pe de altă parte, trebuie observat că Statutul aleșilor locali reglementează distinct în capitolul VI „Obligațiile aleșilor locali" într-un număr de 9 articole obligațiile acestora legate atât de disciplina funcției, cât și de disciplina ședințelor de consiliului.

În concluzie, vom vorbi despre: 1) o răspundere administrativ-disciplinară, care se poate concretiza prin: a) declararea vacantă a locului de consilier; b) suspendarea din funcție și c) alte sancțiuni prevăzute de Statutul aleșilor locali; 2) o răspundere administrativ-patrimonială, care constă în repararea prejudiciului cauzat prin hotărârea consiliului declarată ilegală de instanța de contencios administrativ și 3) o răspundere penală.

Legea privind Statutul aleșilor locali, după cum arătam anterior, într-un capitol, se ocupă de «protecția legală a aleșilor locali», în altul, de «drepturile aleșilor locali», apoi de «obligațiile aleșilor locali» și se oprește, într-un capitol distinct, și la „răspunderea aleșilor locali". Primul articol din acest ultim capitol (art. 55) reia textul de principiu, citat, introdus în 1996 în vechea Lege a administrației locale nr. 69/1991: „Aleșii locali răspund, după caz, administrativ, civil sau penal pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii" (art. 68). Se confirmă structurarea pe care am propus-o, dacă prin răspundere administrativă vom înțelege ceea ce noi am denumit «răspundere administrativ-disciplinară», iar prin răspundere civila înțelegem ceea ce noi am denumit «răspundere administrativ-patrimonială»[1)].

859. Statutul preia sistemul sancțiunilor administrativ-disciplinare din regulamente, venind, însă, cu normele de ordin procedural pentru fiecare din aceste sancțiuni: 1) avertismentul; 2) chemarea la ordine; 3) retragerea cuvântului; 4) eliminarea din sala de ședință; 5) excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate și 6) retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe.

[1)] Consilierii sau titularii de funcție publică sunt purtători de autoritate, prin voința lor se realizează voința autorității administrației publice, fiind asimilați, din acest punct de vedere, cu funcționarii publici. Ca atare, răspunderea consilierilor pentru pagubele cauzate prin hotărârile ilegale ale consiliului, la adoptarea cărora au participat, nu poate fi o răspundere, ca natură juridică (natura dată de regimul juridic dominat aplicabil), civilă (de drept privat), ci o răspundere specifică dreptului administrativ (de drept public), deci o răspundere administrativ-patrimonială, problemă la care se va reveni în vol.II al tratatului.

Răspunderea civilă a consilierilor nu poate fi legata de îndeplinirea funcției, ci de acțiuni, ca simplu particular, fără legătură cu funcția. Pe noi ne interesează: cum răspunde consilierul care, în exercițiul funcției, a cauzat un prejudiciu? Răspunde după dreptul comun sau în condițiile Legii contenciosului administrativ?

Prin urmare, o dată cu intrarea în vigoare a acestei legi, vom putea vorbi despre sancțiuni administrativ-disciplinare prevăzute de Legea administrației publice, care țin de disciplina funcției de consilier și sancțiuni administrativ-disciplinare, prevăzute de Legea privind Statutul aleșilor locali, care țin de disciplina ședinței consiliului.

860. Alte câteva considerente sunt legate de *sancțiunea suspendării din funcție a consilierilor.* Legea nr. 69/1991, cu toate modificările și completările din 1996, a conținut dispoziții susceptibile de interpretări în ceea ce privește sancțiunea suspendării din funcție a consilierilor, ceea ce, în practică, a condus la numeroase abuzuri în perioada 19960-2000, prefecții Cabinetelor Ciorbea, Radu Vasile și Isărescu declanșând o veritabilă «canonadă» împotriva consilierilor partidelor de opoziție, îndeosebi a P.D.S.R-ului. S-a ajuns la o veritabilă «vânatoare de vrăjitoare», cine nu trecea la Convenția Democratică era suspendat[1)], ca să nu mai vorbim de «vânătoarea» primarilor, apoi a tuturor celor care îndeplineau o funcție cât de mică la structură, nu neaparat publică, prin esență, ci prin funcție. Totul se atribuia potrivit algoritmului.

Legea nr. 215/2001, în sfârșit, vine cu o reglementare care nu mai lasă loc de interpretări și de vendete politice, schimbând, pe fond, soluția prin renunțarea la competența de apreciere a prefectului și introducerea suspendării de drept, cu o competență legală a prefectului. Fără alte comentarii, reproducem textul:

„Mandatul de consilier se suspendă de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către parchet sau de instanța de judecată, după caz, prefectului, care, prin ordin, constată suspendarea mandatului.

Suspendarea durează până la soluționarea definitivă a cauzei. Ordinul de suspendare se comunică de îndată consilierului.

În cazul în care consilierul suspendat a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri în condițiile legii"[2)].

4.3. Dizolvarea consiliului local

861. In mai vechea reglementare din 1996 se introducea o inovație în această materie consacrându-se și instituția dizolvării de drept, alături de dizolvarea prin act juridic, care presupunea aprecierea unei conduite.

[1)] Competența pentru emiterea ordinului de suspendare, potrivit art. 34 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, republicată, revenea Prefectului, dar la sesizarea instanței sau parchetului. În practică, la sugestia celor de la putere, se puneau în mișcare acțiuni penale pentru fapte inventate ca să se poată «ridica mingi la plasa» prefectului, spre a «lovi» eficient în structurile opoziției, emițând ordinul de suspendare, ca, apoi, prin cele mai «sănătoase» mijloace balcanice, să se facă presiuni asupra justiției, presa, care a susținut acele guverne, având rolul său. De cele mai multe ori, mai ales în cazul primarilor (cum a fost cazul, intrat în anale, de la Cluj-Napoca, soldat, în final, nu cu demiterea primarului, ci cu destituirea prefectului), cererea de suspendare era formulată de Parchet, după ce acesta se desesiza, prin înaintarea rechizitoriului instanței; când, în această fază a procesului penal, față de textul în vigoare atunci, din Legea administrației publice locale, sesizarea prefectului o putea face numai instanța. Sunt, aici, concretizări ale rolului nefast pe care poate să-l aiba politicul asupra administrației și justiției, înțelegând, prin politic, în primul rând, ministrul justiției, care are, adevărat, potrivit unui text de Constituție, procurorii „sub autoritate".

[2)] Articolul 59 din Legea nr. 215/2001. Textul trebuie corectat și pus de acord cu dispozițiile constituționale revizuite referitoare la arestarea preventivă, în sensul că aceasta se dispune numai de judecător și numai în cursul procesului penal, potrivit art. 23 alin. (4) din Constituție.

Dizolvarea de drept, în baza Legii nr. 24/1996, intervenea în următoarele trei situații: a) consiliul nu se întrunește timp de trei luni consecutiv; b) consiliul nu a adoptat în trei ședințe consecutive nici o hotărâre și c) numărul consilierilor s-a redus sub jumătate plus unu și nu mai există posibilitatea completării prin supleanți [art. 24 alin. (3)].

Actuala reglementare, Legea nr. 215/2001, vine, la acest text, doar cu o precizare, arătând că este vorba de ședințe ordinare consecutive [art. 58 alin. (1)][1], dar aduce cuvenitele completări în ceea ce privește exercitarea controlului de legalitate al instanțelor judecătorești, devenind inutile explicațiile la care am fost obligați pe această temă în ediția anterioară.

La fel ca și în baza reglementării interioare, primarul este autoritatea care comunică prefectului cazurile pentru care intervine dizolvarea de drept, prefectul, prin ordin, ia act de situația de dizolvare a consiliului local și propune Guvernului organizarea de noi alegeri. Ordinul prefectului poate fi atacat numai de consilierii interesați la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare[2], iar instanța este obligată, în baza textelor introduse prin Legea nr. 215/2001, să se pronunțe în termen de 30 de zile, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar introducerea acțiunii suspendă executarea măsurii de dizolvare, hotărârea instanței fiind definitivă și irevocabilă [art. 58 alin. (4)].

862. Stabilirea datei alegerilor se face de către Guvern, în termen de 30 de zile, care încep să curgă fie de la expirarea termenului de 10 zile pentru a ataca, în fața instanței de contencios administrativ, ordinul prefectului, dacă nu s-a introdus calea de atac, fie, dacă s-a introdus calea de atac, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care s-a respins acțiunea împotriva ordinului prefectului[3].

Legea nr. 215/2001 vine cu perfecționări de fond și de tehnică de redactare și în problema dizolvării consiliului local prin act juridic, în speță prin hotărâre a Guvernului. Astfel, la această soluție se poate ajunge numai în baza unei propuneri motivate a prefectului, la rândul ei, bazată pe hotărâri judecătorești rămase definitive și irevocabile, care vizează anularea a cel puțin 3 hotărâri ale consiliului local într-un interval de cel mult 6 luni[4].

---

[1] Aspectul în șine prezintă relevanța sa, întrucât, în formularea inițială, cum arăta și doctrina la vremea sa, textul putea să creeze situații echivoce în practică. A se vedea mai detaliat *Rodica Narcisa Petrescu*, Probleme actuale ale administrației publice locale în România, în R.D.P., nr. 2/2002, p. 57 și urm.

[2] Aceasta era soluția din Legea nr. 24/1996, care lasă loc de interpretări, putând conduce la soluții abuzive, cum s-a și ajuns, anume respingerea acțiunii ca inadmisibilă, pentru că nu s-a exercitat acțiunea prealabilă.

[3] Este vorba de soluția conținută de art. 58 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, care, de fapt, reprezintă o reiterare, cu unele corecții de redactare, a soluției consacrate de Legea nr. 24/1996. Textul, în redactarea din 1991, conducea, în fapt, la situații paradoxale, anume existența a două consilii, unul nou ales, în baza hotărârii de Guvern, și altul ales anterior, dizolvat prin hotărâre de Guvern, dar «repus în drepturi» prin sentința instanței de contencios administrativ. Aceste rațiuni au stat la baza modificării, atunci, în 1996, și a textelor care vizează demiterea primarului, cum se va arăta. În practica aplicării Legii nr. 69/1991 au fost numeroase situații când localitățile au avut doi primari, unele spete de acest gen fiind reținute și în Culegerea de decizii a Curții Supreme de Justiție (de exemplu Decizia nr. 527/1994, în Buletinul jurisprudentei, Ed. Proema Baia Mare, 1995, p. 353-355). Pentru documentarea studenților, indicăm și alte decizii din această culegere, care vizează acest gen de litigii: Decizia nr. 179/1994, demitere primar (p. 350-352); Decizia nr. 712/1994, demitere consilier (p. 359-361); Decizia nr. 56/1994, dizolvare consiliu județean (p. 379-383); Decizia nr. 208/1994 și Decizia nr. 427/1994, suspendare primar (p. 386-388, respectiv p. 391-393); Decizia nr. 551/1994, suspendare consilier (p. 394-396).

[4] „Consiliul local poate fi dizolvat dacă a adoptat, într-un interval de cel mult 6 luni, cel puțin 3 hotărâri care au fost anulate de instanța de contencios administrativ prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă" [art. 57 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

După cum se observă, legiuitorul folosește verbul «a putea», ceea ce înseamnă că norma citată nu are caracter imperativ, rezultând că existența a cel puțin 3 hotărâri și a intervalului de 6 luni reprezintă doar îndeplinirea situației prealabile pentru exercitarea, de către prefect, a atribuției sale, dar rămâne la aprecierea sa dacă face sau nu propunerea de dizolvare.

Aici suntem, prin excelență, în ipoteza unei competențe de apreciere, oricum, legea cere motivarea, pe fond, a propunerii, ceea ce înseamnă că nu este suficient să se rețină în motivare îndeplinirea celor două condiții prealabile (numărul de trei decizii anulate și intervalul de 6 luni), fiind nevoie de alte explicații legate de posibilitatea acelui consiliu local de a depăși situația, de calitatea consilierilor, de urgența unor probleme locale, de eventualele riscuri, ecouri, interpretări ș.a.m.d.

863. Pe cale de consecință logică, rezultă că nici Guvernul nu are obligația de a dispune dizolvarea, de îndată ce a fost sesizat de prefect, Guvernul, la rândul său, are un drept de apreciere. În orice caz, într-un litigiu de contencios administrativ, calitatea de pârât o are numai Guvernul, dar reclamantul poate solicita și anularea propunerii prefectului[1)].

Data pentru organizarea alegerii noului consiliu local se stabilește de Guvern, la propunerea prefectului, în termen de 30 de zile, calculate de la expirarea termenului de a introduce acțiunea în contenciosul administrativ sau, după caz, de la data pronunțării hotărârii judecătorești, rămasă definitivă și irevocabilă, prin care a fost respinsă acțiunea consilierilor.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul, viceprimarul sau, în absența acestora, secretarul va rezolva problemele curente ale comunei (orașului), potrivit atribuțiilor stabilite de lege pentru fiecare[2)].

§ 5. Primarul și aparatul

5.1. Alegerea și sarcinile primarului, istoric și drept comparat

864. Funcția de primar este o funcție tradițională în administrația locală, nu numai din Europa, dar și în alte continente, cum ar fi America, unde a pătruns influența europeană. Legislația contemporană conține mai multe soluții cu privire la modalitatea de învestitură, la atribuții și la raporturile sale cu organul colegial (adunarea, consiliul etc.) ori cu alte autorități publice autonome sau, după caz, guvernamentale.

De pildă, în Elveția, în zona germană, cel puțin, primarul se alege o dată cu consiliul comunal, el trebuind să fie și membru al consiliului, cetățenii votează pentru persoana

---

[1)] În acest caz de dizolvare, ca și în cazul dizolvării de drept, hotărârea, care are semnificația actului juridic, conduce la efectul dizolvării; de data aceasta, hotărârea de Guvern poate fi atacată de oricare dintre consilieri la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la data publicării acesteia în Monitorul Oficial. La fel, și în acest caz, procedura prealabilă nu mai este necesară, iar introducerea acțiunii suspendă măsura dizolvării [art. 57 alin. (3) din Legea nr. 215/2001]. Reținem că, pentru acest tip de dizolvare, spre deosebire de dizolvarea de drept, hotărârea instanței de contencios administrativ nu mai este calificată definitivă și irevocabilă, ceea ce înseamnă că se va exercita și calea de atac a recursului, potrivit Legii contenciosului administrativ.

De vreme ce legea stabilește numai dreptul consilierilor de a ataca hotărârea de dizolvare, rezultă că alte subiecte de drept nu pot introduce o atare acțiune, iar dacă o fac, atunci, logic, acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă. Este concluzia care se desprinde și din art. 52 alin. (2) din Constituție.

[2)] Articolul 57 alin. (5) din Legea nr. 215/2001.

respectivă de două ori, ca membru în consiliu și ca primar, existând, firește, mai multe candidaturi pentru funcția de primar, postul ocupându-l cel care întrunește cel mai mare număr de voturi. În Franța, dimpotrivă, consiliul este cel care alege primarul și adjuncții acestuia, prin vot secret, cu majoritate absolută, alegerea având loc în prima ședință a consiliului. Cu toate acestea, primarul, în sistemul francez, este și președinte al consiliului municipal, asigurând buna desfășurare a ședințelor și respectarea ordinii în cadrul consiliului. În Belgia există altă formula, primarul comunei este numit de Rege dintre membrii consiliului comunal, la propunerea consilierilor, înaintată prin guvernatorul provinciei. Legea belgiană admite, ca excepție de la această regulă, numirea primarului și din rândul altor alegători care au împlinit 25 de ani, dar în acest caz este nevoie de avizul conform al delegației permanente a consiliului provinciei. În Italia, cum s-a arătat deja, atât primarul, cât și președintele consiliului provinciei sunt aleși de structurile pe care le vor prezida, primarul de către giunta comunală, la rândul ei aleasă de consiliul comunal, iar președintele de către consiliul provinciei. Interesant este de reținut că alegerea, prin vot deschis și cu majoritate absolută, se face pe baza unui program, la care trebuie să subscrie 1/3 din membrii giuntei.[1)]

865. La noi, prin Legea comunală din 1 aprilie 1864 s-a impus soluția alegerii consiliului comunal și a primarului de locuitorii comunei rurale, pe baza votului cenzitar, fiind scutiți de cens numai anumiți funcționari și liber profesioniști.[2)] Primarul era magistratul comunal, căruia legea îi încredința întreaga administrație a comunei, dar în același timp era și delegatul puterii centrale, în comunele rurale, el trebuia confirmat de prefect, în comunele urbane, însă, primarul era numit de Domn dintre primii trei consilieri care au întrunit cele mai multe voturi.

Legea comunală din 7 mai 1887, cu modificările din 1894 și Legea organizării comunelor rurale și administrațiunea plașilor din 1 mai 1904[3)] (care a înlocuit Legea din 1887) au venit cu altă soluție: primarul era ales de către consilieri „dintre membrii cu știință de carte" și confirmat de prefectul județului. Primarul lucra sub controlul direct al consiliului, făcând acte de administrație propriu-zisă și acte de poliție comunală.

O inovație a Legii din 1904 a constat în faptul că orice cetățean putea cere primarului să intenteze acțiunile ce credea că aparțin comunei, iar dacă primarul refuza neîntemeiat, cel interesat avea dreptul să reclame prefectului.[4)] Legile ulterioare, până la instaurarea dictaturii regale, s-au înscris când într-o formulă, când în alta, firește, cu anumite variațiuni date de

---

[1)] Legea cere ca alegerea să nu depășească 60 de zile de la validare sau de la data când postul a devenit vacant, ședința este condusă de cel mai în vârstă consilier, iar numirea primarului produce efecte juridice după 3 zile de la trimiterea deciziei respective la organul regional de control etc. (*I. Vida*, op. cit., p. 187).

[2)] Vezi, pentru amănunte, *A. Teodorescu*, op. cit., p. 321 și textele legale citate, nota nr. 1.

[3)] După cum ne informează autorul citat, Legea din 1904, ca și modificările ei din 1908 și 1910, au căutat să realizeze, pe deplin, dezideratul proiectelor anterioare de a face din primar reprezentantul exclusiv al intereselor locale, „dezbracându-l astfel de calitatea de agent al puterii centrale" (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 336).

[4)] Primarul putea fi suspendat de către prefect, ca măsură disciplinară, printr-o decizie motivată și pe termen de cel mult două luni în cursul aceluiași an, el putea fi revocat, în cazurile limitativ prevăzute de lege, de către Ministerul de Interne, cu avizul Consiliului administrativ permanent. Potrivit Legii administrative din 1936 [art. 61 lit. g) alin. (4)], Prefectul sau Ministrul de Interne (fiecare după competența sa) aveau dreptul „la orice epocă" de a anula ordonanțele primarului pe care le socoteau contrare ordinii de stat, legilor și regulamentelor de administrație publică, iar în baza art. 86 alin. (2) din Lege, Prefectul avea dreptul de a amenda pe primari și ajutorii de primari; amenda nu putea trece de jumătate din salariul lunar.

modul în care a fost concepută administrația județeană de la nivelul plasei etc. Nu trebuie să uităm că, la un moment dat, legislația reglementa doi prefecți, unul politic, numit de Guvern, și altul administrativ, ales etc.

Astfel, ultima reglementare democratică, Legea administrativă din 27 martie 1936 a consacrat soluția alegerii primarului de consiliu: „Consiliul, o dată constituit, va proceda la alegerea primarului, ajutorilor de primari, a unei comisiuni financiare, compusă din trei membri, iar la municipii și a unei delegațiuni a Consiliului" (art. 53). Aceasta era regula, care admitea și excepții, anume exercitarea atribuțiilor de primar de către președintele de vârstă, până la „alegerea sau numirea primarului" (art. 57). Legea admitea și ipoteza numirii primarului, se înțelege atunci când „din orice cauză primarul n-a putut fi declarat ales".

5.2. Alegerea, validarea și statutul juridic al primarului, potrivit legislației actuale

866. Legislația actuală în vigoare a optat pentru soluția alegerii primarului, la fel ca și consiliul, direct de comunitatea locală,[1)] indiferent că este vorba de mediul rural sau urban, stabilind, totodată, incompatibilitate între funcția de consilier și aceea de primar. De asemenea, Legea nr. 69/1991 a desființat funcția de președinte al consiliului local, oprindu-se la o soluție mai simplă, cea a președintelui de ședință, soluție reținută și de Legea nr. 215/2001 cu unele precizări și completări (art. 37), cum s-a arătat.

Pentru funcția de primar se depun candidaturi separate de către partide, alianțe politice, alianțe electorale sau candidaturi independente, candidații independenți trebuind să prezinte o listă de susținători care să cuprindă minimum 2% din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din circumscripția în care candidează, dar nu mai puțin de 200 în cazul comunelor, 300 în cazul orașelor, 1000 în cazul municipiilor și sectoarelor municipiului București și 5000 în cazul municipiului București [art. 44 alin. (2) din legea 67/2004]

867. Pentru funcția de primar, centralizarea voturilor se face de biroul electoral de circumscripție. Este declarat primar candidatul care a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate. Dacă nici unul dintre candidați nu a obținut majoritatea voturilor valabil exprimate, fapt care se consemnează în procesul-verbal încheiat de biroul electoral de circumscripție, se organizează un al doilea tur de scrutin. Un al doilea tur de scrutin se organizează și în caz de balotaj între mai mulți candidați la funcția de primar. La al doilea tur de scrutin participă numai candidații clasați pe primele două locuri, respectiv candidații aflați în situație de balotaj. Al doilea tur de scrutin are loc la două săptămâni de la primul tur. În al doilea tur de scrutin este declarat primar candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.[2)]

[1)] Legea nr. 24/1996 revine la o noțiune tradițională: colectivitate locală, prin care înțelege totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială [art. 1 alin. (3) din Legea nr. 69/1991, republicată], noțiune reținută și de Legea nr. 215/2001, cu precizarea că se înlocuiește expresia «totalitatea cetățenilor» cu expresia «totalitatea locuitorilor» [art. 3 alin. (4)]. Această noțiune tradițională este exprimată și prin sintagma comunitate locală, așa cum vom proceda și noi în prezenta lucrare. A se vedea, pentru detalii referitoare la funcția de primar, *V. Vedinaș*, Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale, în Dreptul, nr. 6/1997, p. 7-14.

[2)] Aceste soluții sunt prevăzute de art. 93 și 94 din legea 67/2004 privind alegerea autorităților publice locale.

În cazul în care unul dintre candidații la funcția de primar, între care urmează să se desfășoare turul al doilea de scrutin, decedează, renunță sau nu mai îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a fi ales, la turul al doilea de scrutin va participa candidatul situat pe locul următor. Dacă situațiile prevăzute la alin. (1) se produc în cazul unuia dintre candidații aflați în situația de balotaj, nu vor mai avea loc alegeri, biroul electoral de circumscripție declarându-l primar pe celălalt candidat.

868. De vreme ce sunt candidaturi separate, chiar dacă alegerile pentru *primar* se desfășoară concomitent cu cele pentru consiliul local, biroul electoral de *circumscripție* încheie procese-verbale separate.[1)]

Dosarul alegerii primarului se înaintează, cu pază militară, în cel mult 48 de ore, la judecătoria în a cărei rază teritorială se află localitatea pentru care a fost ales,[2)] iar certificatul alegerii ca primar se eliberează de biroul electoral de circumscripție.[3)]

869. Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data alegerilor, în camera de consiliu, de către un judecător desemnat de președintele judecătoriei în a cărei rază teritorială se află comuna sau orașul, iar validarea alegerii primarului general al Capitalei se face de către Tribunalul municipiului București [art. 63 alin. (1) și art. 93 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. Invalidarea alegerii unui primar se poate pronunța în cazurile prevăzute de art. 32 alin. (4) din Legea nr. 69/1991 (încălcarea condițiilor de eligibilitate și fraudă).

Hotărârea de invalidare a alegerii primarului poate fi atacată de cel interesat, în termen de 5 zile de la pronunțare, la instanța de contencios administrativ, care este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile[4)].

Rezultatul validării sau invalidării se prezintă în ședința de constituire a consiliului local sau, după caz, într-o ședință extraordinară de către un judecător desemnat de președintele judecătoriei.

Primarul, după ce a fost validat, depune în fața consiliului local jurământul prevăzut de lege și pentru consilieri, iar primarul care refuză să depună jurământul este considerat demisionat de drept [art. 65 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

[1)] Conținutul acestora este prevăzut de art. 95 alin. (2) din Legea nr. 67/2004 privind alegerea autorităților publice locale.

[2)] În cazul primarului general al Capitalei, dosarul se înaintează la Tribunalul Municipiului București, cum se menționează în art. 95 alin. (5) din Legea nr. 67/2004 privind alegerea autorităților publice locale.

[3)] Articolul 95 alin. (8) și (9) din Legea nr. 67/2004 privind alegerea autorităților publice locale.

[4)] Este soluția introdusă de Legea nr. 215/2001 [art. 64 alin. (1) și (2)], rezultând următoarele principii: a) acțiunea în contenciosul administrativ aparține numai unor subiecte exprimate generic prin „cel interesat" (aceasta poate fi persoană fizică care a candidat și a cărei alegere a fost invalidată sau, după caz, partidul politic pe lista căruia a candidat); b) competența soluționării fondului aparține secției de contencios administrativ a tribunalului, care are obligația să se pronunțe în 30 de zile; c) soluția dată de instanța de fond este supusă recursului, potrivit dreptului comun al contenciosului administrativ. Necesitatea căii de atac a recursului rezultă, pe de o parte, din modul de redactare a art. 64 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, care nu prevede că soluția instanței de contencios administrativ de fond este definitivă și irevocabilă, cum prevăd alte texte pentru situații asemănătoare [de exemplu, art. 58 alin. (4) teza II], iar, pe de altă parte, din art. 64 alin. final, care face referire la „data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești, în condițiile legii".

În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data alegerilor, în termen de cel mult 30 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești, în condițiile legii[1)].

Mandatul primarului este de patru ani și se exercită până la depunerea jurământului de primarul nou-ales, el poate fi prelungit, la fel ca și în cazul Parlamentului sau al Președintelui Republicii, prin lege organică, numai în două situații cu totul excepționale: a) în caz de război sau b) în caz de catastrofă [art. 72 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

870. Calitatea de primar, respectiv de viceprimar, este incompatibilă cu: a) funcția de consilier local; b) funcția de prefect sau subprefect; c) calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național sau local, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice; e) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială; f) funcția de reprezentant al unității administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăților comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăți comerciale de interes național; g) calitatea de comerciant persoană fizică; h) calitatea de membru al unui grup de interes economic; i) calitatea de deputat sau senator; j) funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora; k) orice alte funcții publice sau activități remunerate, în țară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale.

871. De asemenea, primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București nu pot deține, pe durata exercitării mandatului, funcția de consilier județean. Legea precizează că aceștia pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.[2)].

Mandatul primarului încetează la data depunerii jurământului de către noul primar ales.

Calitatea de primar încetează, de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri: a) demisie; b) incompatibilitate; c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială; d) imposibilitatea de a o fi exercitat pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; e) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate; f) punerea sub interdicție judecătorească; g) pierderea drepturilor electorale; h) deces.[3)]

[1)] Vezi art. 64 alin. final din Legea nr. 215/2001, articol care conține o normă de trimitere. Expresia „în condițiile legii", de vreme ce din context rezultă că suntem în prezența unui litigiu de contencios administrativ, vizează, în primul rând, „dreptul comun" al contenciosului administrativ, adica Legea contenciosului administrativ, iar în al doilea rând, Codul de procedură civilă, la care face trimitere chiar Legea contenciosului administrativ.

[2)] Articolul 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of., nr. 279 din 21 aprilie 2003. Acest text abroga art. 62 din Legea nr. 215/2001, care în forma inițială prevedea regimul incompatibilităților pentru primari și viceprimari.

[3)] Articolul 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. Acest articol abrogă art. 72 alin. (2) din Legea nr. 215/2001. De menționat însă, că, față de vechea reglementare, în noua

În ceea ce privește constatarea încetării de drept a mandatului primarului, soluțiile legale au fost diferite. Legea nr. 69/1991 preciza obligația consiliului local de a adopta o hotărâre prin care să ia act de încetarea mandatului primarului și declara vacantă funcția acestuia [art. 40 alin. (3) din Legea nr. 69/1991, republicată]. Apoi, la fel ca și în cazul demisiei consilierului, legea anterioară, în redactarea din 1996, îngăduia posibilitatea revenirii primarului asupra demisiei, dar numai până la adoptarea de către consiliul local a hotărârii prin care lua act de încetarea mandatului și declara vacanța funcției.

872. Ulterior, Legea nr. 215/2001, față de abuzurile la care s-a ajuns în baza reglementării din 1996, determinate de lupta dintre partidele și formațiunile politice pentru posturile de primari, schimbă fundamental regimul juridic. Astfel, în baza art. 72 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, prefectul, prin ordin, ia act de încetarea mandatului primarului pentru unul din cazurile enumerate, ordin care putea fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare, doar pentru ipoteza prevăzută de art. 72 alin. (2) lit. d), adică „imposibilitatea de a fi exercitat mandatul pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 77 alin. (2)."[1)].

În unele privințe actuala reglementare în vigoare cu privire la constatarea încetării mandatului primarului este mai deficitară. Dacă se poate argumenta cu privire la oportunitatea preluării acestor dispoziții în Statutul aleșilor locali, în orice caz este criticabilă maniera în care aceasta s-a făcut. Sub aspectul tehnicii de redactare a textelor legale, sunt create situații de dificultate prin necorelare cu dispoziții abrogate din Legea nr. 215/2001[2)], iar pe considerente

---

redactare a art. 15 din Statut s-a renunțat la două dintre cazurile de încetare de drept a mandatului primarului, adică ipoteza constatării, după validarea mandatului, că alegerea s-a făcut prin fraudă electorală sau prin orice încălcare a legii privind alegerile locale [prevăzută în art. 72 la lit. e)] și la cazul când, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin prin lege, primarul emite 3 dispoziții cu caracter normativ intr-un interval de 3 luni care au fost anulate de instanța de contencios administrativ prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă [prevăzută în art. 72 la lit. i)].

[1)] Este soluția consacrată de art. 72 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, iar excepția la care se referă art. 77 alin. (2) vizează situația arestării, mai precis, situația suspendării, de drept, a primarului. De vreme ce Legea nr. 215/2001 îngăduie numai posibilitatea primarului și numai pentru ipoteza de la art. 72 alin. (2) lit. d), de a introduce acțiune în contenciosul administrativ, trebuie să tragem concluzia că pentru restul situațiilor pentru care mandatul încetează de drept, nu este posibilă, legal, introducerea unei acțiuni nici de primar, nici de alt subiect de drept, iar daca o asemenea acțiune se introduce, logic, aceasta urmează să fie respinsă ca inadmisibilă. Cum arătam și în editia anterioară a tratatului, ca și în cazurile asemănătoare menționate, suntem de părere, față de prevederile art. 48 alin. (2) din Constituție, care face trimitere la lege, pentru a stabili limite și condiții, nu se ridică probleme de constituționalitate a art. 72 alin. (4). Oricum, daca s-ar pune o atare problemă, ea nu poate viza decât omisiunea, iar excepțiile de neconstituționalitate, în sistemul nostru de drept, pentru omisiunea legii sunt inadmisibile, cum a statuat constant Curtea Constituțională.

[2)] În legătură directă și cu nota de subsol anterioară, expunem în cele ce urmează o situație de necorelare și de stângăcie în redactarea actelor normative. Cum arătam anterior, cazurile de încetare de drept a mandatului primarului au fost reformulate (la parte dintre ele s-a renunțat) în art. 15 al. 2 din legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În mod corespunzător la art. 85 al. 2 din capitolul "Dispoziții finale" se arată expres că alin. 2 al art. 72 din legea 215/2001 se abrogă. Ar rezulta că actualmente art. 72 este În vigoare, mai puțin alin. 2. Însă tocmai această situație crecază paradoxuri juridice, întrucât toate aliniatele următoare, respectiv alin. 3, 4, 5, 6 fac trimitere directă la alin. 2. Nu mai spunem că alin. 3 ar trebui considerat implicit abrogat prin dispozițiile conținute de art. 16 din Statut, mai detaliate, dar se constată că alin. 4, 5 și 6 ale art. 72, deși sunt în vigoare, nu mai au bază de trimitere, fiind fără aplicabilitate. În orice caz abrogarea implicită nu poate opera, întrucât dispozițiile din Statut nu prevăd nici un fel de norme similare, dar nici contrare celor edictate prin aceste aliniate.

de fond se observă, dincolo de faptul că s-a renunțat la unele cauze de încetare a mandatului, că noua reglementare nu mai prevede posibilitatea celor interesați de a contesta ordinul prefectului prin care se ia act de încetarea mandatului, cum era cazul în vechea reglementare, în ipoteza art. 72 alin. (2) lit. d) arătată mai sus.[1)]

873. Actuala reglementare prevede că în toate cazurile de încetare înainte de termen a mandatului de primar, **prefectul** emite un ordin prin care constată încetarea mandatului primarului. Ordinul va avea la bază un referat semnat de secretarul comunei sau al orașului, precum și actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului.

Statutul mai arată că primarul poate demisiona, anunțând în scris consiliul local și prefectul. La prima ședință a consiliului, președintele de ședință ia act de această situație, care se consemnează în procesul-verbal și devin aplicabile dispozițiile art. 16. Prefectul ia act prin ordin de demisia primarului. Ordinul prefectului, împreună cu un extras din procesul-verbal al ședinței, se înaintează Ministerului Administrației și Internelor, care va propune Guvernului stabilirea datei desfășurării alegerilor pentru un nou primar.

În caz de vacanță a funcției de primar, precum și în caz de suspendare din funcție, atribuțiile primarului vor fi exercitate, de drept, de viceprimar[2)], sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local, cu votul secret al majorității consilierilor în funcție.

Primarul participă, de drept, la ședințele consiliului local, el având și dreptul de a invita la ședințele consiliului «persoane interesate», cum se precizează în art. 54 din Legea nr. 215/2001. De asemenea, primarul are dreptul să își exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii [art. 61 alin. (29 din Legea nr. 215/2001].

[1)] Continuând ideea din nota de subsol de mai sus, merită pusă întrebarea dacă mai poate fi atacat în instanță ordinul prefectului prin care se constată încetarea mandatului pentru cauza prevăzută de art. 15 alin. (2) lit. d)? Se remarcă faptul că, deși în baza Legii nr. 215/2001, mai exact art. 72 alin. (4), o asemenea acțiune a primarului este încă prevăzută, textul în sine face trimitere la o normă abrogată [alin. (2) al art. 72]. Pe de altă parte, dispozițiile Statutului, mult mai dataliate în ceea ce privește încetarea mandatului primarului, inclusiv sub aspectul situației imposibilității exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni, nu mai prevede acțiunea în justiție împotriva ordinului de constatare a încetării mandatului, deși în art. 16 dezvoltă și procedura emiterii acestui ordin. Ceea ce se observă însă, este faptul că, pentru consilierii locali, atunci când stabilește cazurile de încetare a mandatului și procedura în art. 9, Statutul preia cu relativa acuratețe dispozițiile din legea 215/2001 și prevede, ca și veche reglementare, posibilitatea pentru consilier de a ataca hotărârea consiliului local de constatare a încetării mandatului pentru cele două situații prevăzute la art. 9 alin. (2) lit. c), d) și e), ultima fiind tocmai imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive. Aspectul reclamă, credem, intervenție legislativă pentru a se clarifica această situație. În orice caz, dacă s-ar clarifica la nivelul practicii de contecios această problemă, este de gândit dacă o asemenea acțiune n-ar fi admisibilă. Măcar și numai dacă avem în vedere, că în mod evident, pe de o parte, temeiul este oferit expres de art. 72 alin. (4), care trebuie în context prin logica interpretării normei, iar pe de altă parte principiul simetriei prin raportare la situația consilierului, precum și dispozițiile de principiu ale art. 52 din Constituție și ale legii contenciosului administrativ, care ne îndreptățesc la o asemenea concluzie.

[2)] Viceprimarul se alege din rândul consilierilor locali, cu votul secret al majorității consilierilor în funcție, durata mandatului viceprimarului fiind egală cu durata mandatului consiliului, iar schimbarea viceprimarului din funcție se poate face de consiliul local, la propunerea motivată a unei treimi din numărul consilierilor sau a primarului, prin hotărâre adoptată cu votul a doua treimi din numărul consilierilor în funcție (art. 78 din Legea nr. 215/2001).

5.3. Sarcinile şi atribuțiile primarului pe linia realizării autonomiei locale

874. Cum s-a arătat, prin sarcini (misiuni) înțelegem în Dreptul public acele necesități obiective, valorizate politic şi consacrate legislativ, care reprezintă rațiunea de a fi a unei autorități. Din totdeauna şi pretutindeni unde, într-o civilizație, organizarea statală şi administrativă a condus la funcția de primar, această funcție a avut şi o semnificație statală, o bună perioadă de timp a avut numai o atare semnificație. Încet, încet, pe măsura perfecționării reglementărilor constituționale, a înțelegerii şi instituționalizării conceptelor de descentralizare şi autonomie locală, semnificația statală a funcției de primar s-a diminuat, trecând centrul de greutate al sarcinilor sale pe aspectele legate de rezolvarea problemelor comunității locale.

Este în afară de orice îndoială că, în ultimă instanță, orice activitate a primarului pentru aducerea la îndeplinire a unor dispoziții legale are implicații directe sau indirecte asupra colectivității locale care l-a ales, dar unele din aceste servicii publice sunt dirijate de ministere sau alte organe centrale ale administrației de stat, iar altele nu. Prin urmare, va trebui să admitem că primarul apare ca reprezentant al statului numai în ipoteza în care atribuțiile pe care le realizează, la nivelul comunității, țin de un serviciu public organizat, coordonat şi controlat de administrația centrala de stat, sensul organizării administrației, cel puțin în spațiul Europei occidentale, cum s-a văzut, este al transferării treptate a cât mai multe servicii publice de la stat la autoritățile locale alese.

875. Raportându-ne strict la autonomia locală şi având în vedere dispozițiile art. 66-69 din Legea nr. 215/2001, vom putea spune că primarul are trei categorii de sarcini: a) de reprezentare; b) de executiv al consiliului local şi c) de şef al administrației locale şi a aparatului.

Astfel, potrivit art. 67 din Legea nr. 215/2001, primarul reprezintă comuna sau oraşul în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice, române sau străine, precum şi în justiție. Cum am arătat şi în studiul nostru din revista „Dreptul", citat, dacă aceste dispoziții se interpretează *ad literam*, care şi rămâne singura interpretare, atunci se poate ajunge la situații absurde. Faptul că primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în justiție, care este calificată persoană juridică de drept public, nu exclude, dimpotrivă, presupune ca în justiție să figureze, în calitate de pârât, şi consiliul local, când obiectul litigiului îl reprezintă fie o hotărâre a acestuia, fie refuzul nejustificat de a adopta o hotărâre. Cum este posibil ca în justiție să figureze numai consiliul local, dacă acțiunea nu are capete de natură patrimonial-financiară ?

În calitate de executiv al consiliului local, primarul are atribuții pentru pregătirea deciziei consiliului local, pentru punerea în aplicare a acesteia şi de raport.

876. Sub primul aspect[1)], reținem: întocmirea proiectului **bugetului local** şi contul de încheiere a exercițiului bugetar [lit. e)]; ia măsuri pentru elaborarea planului urbanistic general al localității şi îl supune spre aprobare consiliului local [lit. o)]; propune consiliului local, spre aprobare, în condițiile legii, organigrama, statul de funcții, numărul de personal şi regulamentul aparatului propriu [lit. t)]; propune consiliului local consultarea populației prin referendum, cu

[1)] Legea nr. 215/2001 menține, la fel ca şi Legea nr. 69/1991, un sediu al atribuțiilor principale ale primarului, fiind vorba de art. 68 alin. (1) lit. a)-y). Pentru a uşura documentarea cititorului, dar, mai ales, munca studenților, în redactarea diferitelor lucrări, la fiecare atribuție vom indica şi litera de la acest articol.

privire la problemele locale de interes deosebit [lit. c)]; propune consiliului local numirea și eliberarea din funcție, în condițiile legii, a conducătorilor regiilor și serviciilor publice locale [lit. u)].

De asemenea, în această sfera intră și obligația primarului de a pune, prin intermediul secretarului și al aparatului de specialitate, la dispoziția consilierilor, la cererea acestora, în termen de cel mult 20 de zile, informațiile necesare în vederea îndeplinirii mandatului[1)].

Sub cel de-al doilea aspect, precizăm că legea stabilește primarului o atribuție de principiu și atribuții «pe domenii»: asigură aducerea la îndeplinire a hotărârilor consiliului local, iar dacă apreciază că o hotărâre este ilegală, în termen de 3 zile de la adoptare îl sesizează pe prefect [lit. b)]; asigură respectarea prevederilor planului urbanistic general, precum și ale planurilor urbanistice zonale de detaliu [lit. o)]; asigură repartizarea licențelor sociale pe baza hotărârii consiliului local [lit. p)]; pe baza hotărârii consiliului local ia măsuri pentru organizarea referendumului local [lit. c)] etc.

877. Cât privește obligația de raport a primarului, de asemenea, în Legea nr. 215/2001 întâlnim o normă de principiu și norme care vizează anumite situații speciale: prezintă consiliului local, anual sau ori de câte ori este necesar, informări privind starea economică și socială a comunei sau a orașului, în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, precum și informări asupra modului de aducere la îndeplinire a hotărârilor consiliului local [lit. d)]; verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea sumelor din bugetul local și comunică, de îndată, consiliului local, cele constatate [lit. y)].

În calitate de șef al administrației publice locale și al aparatului propriu de specialitate, identificăm, de asemenea, trei «direcții» de acțiune ale primarului, după cum este vorba de personal, de mijloacele materiale și financiare (de patrimoniu, în general) sau de serviciile publice locale: numește și eliberează din funcție, în condițiile legii, personalul din aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale, cu excepția secretarului [lit. u)]; exercită funcția de ordonator principal de credite [lit. f)]; răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și domeniului privat al comunei sau al orașului [lit. v)]; asigură întreținerea și reabilitarea drumurilor publice, proprietate a comunei sau a orașului, instalarea semnelor de circulație, desfășurarea normală a traficului rutier și pietonal, în condițiile legii [lit. q)]; exercită controlul asupra activităților din târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracții și ia măsuri pentru buna funcționare a acestora [lit. r)]; conduce serviciile publice locale (lit. s); îndrumă și supraveghează activitatea gardienilor publici, conform angajamentelor contractuale [lit. j)] etc.

Potrivit art. 70 din Legea nr. 215/2001, unele din aceste atribuții primarul le poate delega viceprimarului (viceprimarilor, după caz)[2)], fiind vorba de atribuțiile prevăzute de art. 68 alin. (1) lit. j) (gardienii publici), lit. p) (locuințe sociale), lit. r) (târguri și oboare) și lit. v) (domeniu public și privat).

Legea administrației publice locale a conținut, și legea în vigoare nu face excepție, cum este și normal, o normă de trimitere: „Primarul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau de alte acte normative, precum și însărcinările date de consiliul local". Se subînțelege că «alte atribuții» prin legi speciale i se pot stabili primarului și în calitate de autoritate a

[1)] Articolul 52 alin. (2) din Legea nr. 215/2001.

[2)] Delegarea se face prin dispoziție emisă în cel mult 30 zile de la validare.

autonomiei locale, mai ales prin actele normative care descentralizează anumite servicii publice, trecându-le de la ministere la consiliile locale (şi judeţene, uneori)[1].

5.4. Atribuţii ale primarului pe linia realizării unor servicii publice statale

878. Legea nr. 24/1996, în consonanţă cu reglementările din ţările Europei occidentale, între altele, a înţeles să precizeze că unele atribuţii ale primarului vizează calitatea acestuia ca reprezentant al statului, fiind un evident progres faţă de reglementarea anterioară, fără a fi, însă, o soluţie în afară de critică[2].

Această idee este menţinută de Legea nr. 215/2001 în redactarea: „În exercitarea atribuţiilor de autoritate tutelară şi de ofiţer de stare civilă a sarcinilor ce îi revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea şi desfăşurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecţie civilă, precum şi a altor atribuţii stabilite prin lege, primarul acţionează şi ca reprezentant al statului în comuna sau în oraşul în care a fost ales"[3].

Fără alte comentarii, se impune a observa că, faţă de reglementarea anterioară, se adaugă atribuţiile în domeniul protecţiei civile, dar se elimină atribuţia de a aduce la cunoştinţa cetăţenilor legile, ceea ce credem că este o greşeală. Legile nu sunt ale comunei sau ale oraşului, ci ale Parlamentului, care este „organul reprezentativ suprem al poporului român" şi, deci, autoritate de stat. Probabil s-a apreciat că această atribuţie este absorbită de cea prevăzută la lit. a) a art. 68, unde se face referire la „punerea în aplicare a legilor" sau, pur şi simplu, s-a considerat a fi inutilă, legea fiind publicată[4].

879. Nu numai activitatea de aducere la cunoştinţă a legilor îl transformă pe primar într-un «agent» *sui generis* al statului, dar întreaga activitate de asigurare a respectării Constituţiei şi a legilor, prima atribuţie prevăzută de art. 68 din Legea nr. 215/2001: „asigură respectarea

---

[1] Exemplificăm, în acest sens, prin: O.G. nr. 83/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor (publicată în M. Of., nr. 543/2001); O.G. nr. 84/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice comunitare de evidenţă a persoanelor (publicată în M. Of., nr. 544/2001); O.G. nr. 88/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice comunitare pentru situaţii de urgenţă (publicată în M. Of., nr. 544/2001).

[2] Astfel, în art. 43 din Legea nr. 69/1991, republicată, se menţiona că primarul acţionează şi ca reprezentant al statului în comună sau oraş, în exercitarea atribuţiilor: 1) de ofiţer de stare civilă şi de autoritate tutelară; 2) legate de recensământ; 3) privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor; 4) aducerea la cunoştinţa cetăţenilor a legilor. Textul legii cuprindea şi o formulare cu caracter generic: „precum şi a altor asemenea atribuţii, stabilite prin lege".

[3] Articolul 69 alin. (1) din Legea nr. 215/2001. Alineatul (2) al acestui articol îngăduie primarului, ca reprezentant al statului, să solicite, inclusiv prin intermediul prefectului, în condiţiile legii, concursul şefilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor (altor organe centrale), dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul propriu de specialitate.

[4] Suntem de părere că ideea de popularizare a legilor, în sensul formării spiritului de responsabilitate civică, a conştiinţei juridice, nu poate dispărea nici când fiecare comună va fi conectată la Internet. De la simpla aducere la cunoştinţă sau simplă popularizare, uneori prin intermediul mijloacelor tradiţionale, trebuie să ajungem la activităţi mai complexe, de analiza, de fundamentare, de comparare etc., operaţie de care autorităţile locale, în general, şi primarii, în special, nu pot fi, logic, străini. Să ne gândim numai la dificultăţile enorme pe care le va ridica înţelegerea dreptului comunitar. Sunt probleme de reflecţie pentru doctrinari, dar şi pentru oamenii politici.

drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului; dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor și ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, precum și a hotărârilor consiliului județean".

Există, însă, și alte atribuții ale primarului în art. 68 din Legea nr. 215/2001, care vizează «implicarea» acestuia în realizarea, la nivelul comunei sau orașului, a unor servicii publice de interes național, fie direct (atribuție proprie), fie împreună cu structuri specializate ale statului.

880. Prin urmare, din sfera atribuțiilor prevăzute de art. 68 din Legea nr. 215/2001, în acest sens, reținem:

- ia măsuri pentru prevenirea și limitarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, împreună cu organele specializate ale statului. În acest scop, poate mobiliza populația, agenții economici și instituțiile publice din comună sau oraș, care sunt obligate să execute măsurile stabilite în planurile de protecție și intervenție elaborate pe tipuri de dezastre [lit. h)];
- asigură ordinea publică și liniștea locuitorilor, prin intermediul poliției, jandarmeriei, gardienilor publici, pompierilor și unităților de protecție civilă, care au obligația să răspundă solicitărilor primarului, în condițiile legii [lit. i)];
- ia măsurile prevăzute de lege cu privire la desfășurarea adunărilor publice [lit. k)];
- îndeplinește funcția de ofițer de stare civila [lit. s)];
- emite avizele, acordurile și autorizațiile prevăzute de lege [lit. t)].
- ia măsuri de interzicere sau de suspendare a spectacolelor, reprezentațiilor sau a altor manifestări publice care contravin ordinii de drept ori atentează la bunele moravuri, la ordinea și liniștea publică [lit. l)];
- controlează igiena și salubritatea localurilor publice și a produselor alimentare puse în vânzare pentru populație, cu sprijinul serviciilor de specialitate [lit. m)];
- organizează evidenta lucrărilor de construcții din localitate și pune la dispoziția autorităților administrativ-publice centrale rezultatele acestor evidențe [lit. x)];
- ia măsuri pentru controlul depozitării deșeurilor menajere, industriale sau de orice fel, pentru asigurarea igienizării malurilor cursurilor de apă din raza comunei sau a orașului, precum și pentru decolmatarea văilor locale și a podețelor pentru asigurarea scurgerii apelor mari [lit. y)].

881. Se înțelege că norma de trimitere din alin. (2) al art. 68, citată, vizează și atribuții ale primarului pe linia realizării unor servicii publice statale.

Legea administrației publice locale, practic, impune primarului să delege viceprimarului sau, după caz, viceprimarilor, atribuțiile de la lit. m) (controlul localurilor publice; lit. x) (evidenta lucrărilor de construcții) și lit. y) (controlul depozitarii deșeurilor)[1)], lăsând la

[1)] Redactarea este imperativă: „Primarul delega viceprimarilor ... prin dispoziție emisă în cel mult 30 de zile de la validare, exercitarea atribuțiilor ce îi revin potrivit ..." [art. 70 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Suntem, deci, în prezența unei delegări obligatorii, iar daca primarul refuză să emită dispoziția respectivă, se face vinovat de încălcarea unei dispoziții imperative a legii, cu toate consecințele ce decurg de aici.

aprecierea sa să delege atribuțiile de ofițer de stare civilă, dar nu numai viceprimarului, ci și secretarului sau altor funcționari „cu competențe în acest domeniu potrivit legii"[1].

Restul atribuțiilor ce revin primarului, ca reprezentant al statului, prevăzute de art. 69, citat, nu pot fi delegate[2].

5.5. Actele și răspunderea primarului

882. În exercitarea atribuțiilor sale, **primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual**, iar Legea administrației publice locale precizează că acestea devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate [art. 71 alin. (1) din Legea nr. 215/2001][3].

Se poate spune că există o anumita dispoziție care pledează expres pentru caracterul normativ al dispozițiilor primarului, anume alin. final al art. 48 din Legea nr. 69/1991, care era, de fapt, o normă de trimitere, arătând că se aplică în mod corespunzător art. 29 alin. (4) care, la rândul său, prevede obligația aducerii la cunoștința cetățenilor, în unitățile administrativ-teritoriale, în care minoritățile naționale au o pondere însemnată, a hotărârilor, în limba acestora. Se deducea că aducerea la cunoștința publică în limbile minorităților, prin definiție, viza un act normativ. De altfel, alin. (2) al art. 29, consacrat hotărârilor consiliului local, preciza expres că hotărârile normative deveneau obligatorii „de la data aducerii lor la cunoștința publică", iar alin. final arată numai o particularitate tehnică a publicității, pentru unitățile administrativ-teritoriale „în care minoritățile naționale au o pondere însemnată". Logic, nu se putea ca în textul consacrat actelor primarului să se facă referire numai la modalitatea tehnică de publicitate într-un caz particular, ceea ce înseamnă excepție de la regulă, dar lucrul acesta să nu aibă nici o legătură cu regula, adică publicarea în limba oficială a „hotărârilor" cu caracter normativ ale primarului sau, în termenii legii, a dispozițiilor normative.

883. Toate aceste discuții rămân de domeniul istoriei față de prevederile art. 71 din Legea nr. 215/2001, citat, dar ele au importanță pentru înțelegerea nu numai a evoluției legislației post-revoluționare, dar și a concepției cu privire la rolul primarului. Este clar că în 1991 nu s-a dorit ca primarul să emită și norme.

---

[1] Norma, de data aceasta, este supletivă: „Atribuțiile de ofițer de stare civilă pot fi delegate..." [art. 70 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]. A se vedea, pentru detalii cu privire la această atribuție a primarului, *D. Dragoș, Formele de activitate ale autorităților administrației publice locale în domeniul stării civile*, în Dreptul, nr. 1/2000, p. 101 și urm.

[2] Textul în discuție are următoarea redactare: „Atribuțiile ce revin primarului, ca reprezentant al statului, potrivit art. 69, cu excepția celor de ofițer de stare civilă, precum și cele prevăzute la art. 68 alin. (1) lit. a)-f), h), i), k), l) și z) nu pot fi delegate" [art. 70 alin. (3) din Legea nr. 215/2001]. Redactarea nu este foarte fericită, trebuie interpretat sistematic și vom reține ca sintagmă «reprezentant al statului» vizează numai atribuțiile de la art. 69, atribuțiile de la art. 68 alin. (1) enumerate pot sau nu să fie exercitate și ca reprezentant al statului, cum s-a arătat. De pildă, atribuția de la lit. a) este o atribuție ce vizează și calitatea primarului de reprezentant al statului, dar cea de la lit. b) (aduce la îndeplinire hotărârile consiliului local) este, prin excelenta, o atribuție ce vizează calitatea primarului de autoritate locală etc.

[3] Legea anterioară nu dispunea expres, dar din modul în care erau reglementate atribuțiile primarului se subînțelegea că dispoziția, ca act administrativ specific primarului, avea atât caracter normativ, cât și caracter individual.

De vreme ce primarul are şi calitatea de organ al persoanei juridice, se presupune că el va încheia şi contracte civile, în sensul larg al termenului, respectiv contracte administrative.

La fel ca şi hotărârile consiliului local, şi dispoziţiile primarului, după cum rezultă din art. 71 alin. (2) din Legea administraţiei publice locale, trebuie contrasemnate de secretar, dar acesta are obligaţia, potrivit art. 49 alin. (1) din aceeaşi lege, de a nu contrasemna în cazul în care consideră că actul este ilegal sau că depăşeşte atribuţiile ce revin, potrivit legii, primarului.

În mod corespunzător, aducerea la cunoştinţă publică a dispoziţiilor cu caracter normativ ale primarului se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale a acestora către prefect.

Cât priveşte răspunderea primarului, de *lege lata*, reţinem că aceasta îmbracă forma unei răspunderi administrativ-disciplinare concretizată în suspendarea din funcţie, demiterea de drept şi demiterea prin referendum, iar, de *lege ferenda*, mai reţinem sancţiunile: avertisment public, diminuarea indemnizaţiei cu 10 – 20 % pe timp de 3-6 luni, suspendarea din funcţie pe timp de 1-2 luni, cu neplata indemnizaţiei pe această perioadă[1)].

884. Potrivit noilor reglementări, mandatul primarului se suspendă de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică, de îndată, prefectului de către Parchet sau, după caz, de instanţa de judecată, iar prefectul, prin ordin, constată suspendarea mandatului [art. 77 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

Este o schimbare esenţială faţă de reglementarea anterioară, care prevedea anumite situaţii ce îndreptăţeau prefectul să emită ordinul de suspendare. De data aceasta, suspendarea operează în baza legii, iar ordinul prefectului nu are decât semnificaţia unui act constatator şi nu constitutiv.

Ordinul de suspendare se comunică, de îndată, primarului, iar măsura suspendării durează până la încetarea arestării preventive: „Dacă primarul suspendat din funcţie a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri, în condiţiile legii" [art. 77 alin. (5)][2)].

[1)] În precedenta ediţie a tratatului făceam referire la art. 88 din Legea privind Statutul aleşilor locali, aflată atunci în dezbaterea Camerei Deputaţilor. Evoluţia procesului legislativ la Cameră avea să infirme însă unele din soluţiile normative avansate în proiectul adoptat de Senat la data de 4.06.2001, cum erau, spre pildă, ideea nominalizării abaterilor disciplinare ale primarului (art. 87 în varianta Senatului), instituirea unui consiliu de disciplină neutru, prezidat de un judecător desemnat de preşedintele tribunalului, dintre magistraţii Secţiei de Contencios Administrativ [art. 89 alin. (1)] sau posibilitatea ca, în cazul unor abateri grave, repetate, Colegiul de disciplină să poată recomanda începerea procedurilor necesare pentru organizarea unui referendum, având ca obiect revocarea din funcţie a primarului, potrivit prevederilor Legii administraţiei publice locale [art. 89 alin. (3)]. Luat în dezbatere în plen la Camera Deputaţilor la 27.05.2003, după obţinerea avizelor şi raportului favorabil, proiectul a fost retrimis la Comisia pentru administraţie publică, amenajarea teritoriului şi echilibru ecologic, repsectiv la Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi ale Camerei, care într-un raport comun de înlocuire din data de 26.08.2004 propun un text, în care printre altele se elimină art. 87, 88, 89 şi 90, adică exact cele care priveau răspunderea primarului, abaterile şi consiliul de disciplină neutru. Camera a adoptat textul în această ultima formulare, care a fost menţinută şi în procesul de mediere la comisia de mediere, al cărei raport a fost adoptat în cele din urma de ambele Camere. Astfel se face că în textul final al legii, promulgat şi publicat în Monitorul Oficial, nu se mai face nici un fel de referire la răspunderea administrativ-disciplinară a primarului, textul fiind într-o dizarmonie perfectă din acest punct de vedere, după ce prevede în detaliu răspunderea administrativ-discipinară pentru consilieri, viceprimari, preşedinţi şi vicepreşedinţi ai consiliilor judeţene. Cu toate acestea asemenea omisiuni trebuiesc avute în vedere la o eventuală modificare sau completare a legii, rămânând din păcate, ca şi la redactarea prezentei note din ediţia precedentă a tratatului, o propunere de *lege ferenda*.

[2)] Este de menţionat că regimul juridic instituit de art. 77 din Legea nr. 215/2001, citat, se aplică şi în cazul viceprimarului.

Legea administrației publice locale în vigoare, cum s-a arătat în cele ce preced, operează cu sintagma „încetare de drept a mandatului", dar unul, cel puțin, din cazurile prevăzute de art. 72 alin. (2) are ca temei o acțiune culpabilă a primarului, în exercitarea atribuțiilor, după cum se și menționează expres: „Când, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin prin lege, a emis 2 dispoziții cu caracter normativ într-un interval de 3 luni, care au fost anulate de instanța de contencios administrativ, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă" [lit. i)]. Este mai degrabă un fel de revocare de drept din funcție pentru necorespundere, dar o necorespundere culpabilă. Nici această soluție nu a fost menținută cu ocazia punerii în vigoare a Statutului aleșilor locali, întrucât art. 72 alin. (2) din Legea administrației publice locale este abrogat expres prin 85 alin. (2) Statut, cauzele de încetare de drept a mandatului primarului înainte de expirarea duratei normale a mandatului fiind prevăzute, cum s-a mai arătat, de art. 15 alin. (2) din același Statut, printre ele ne mai figurând cazul prevăzut inițial la lit. i) din art. 72 alin. (2) din Legea nr. 215/2001.

O inovație a Legii nr. 215/2001 o reprezintă însă revocarea primarului prin referendum: „Mandatul primarului încetează, de asemenea, înainte de termen, ca urmare a rezultatului unui referendum local, organizat în condițiile legii" [art. 73 alin. (2)].

Expresia „în condițiile legii" vizează, firește, procedura de organizare și desfășurare a referendumului, stabilită prin legea specială[1)], nominalizată de art. 72 din Constituție.

885. Legea nr. 215/2001 a înțeles, însă, să vină cu norme specifice în ceea ce privește motivele pentru solicitarea organizării referendumului și rolul, în acest sens, atât al prefectului, cât și al Ministerului Administrației Publice.

Astfel, cererea de organizare a referendumului se adresează prefectului de către cel puțin 25 % dintre locuitorii cu drept de vot ai comunei, „ca urmare a nesocotirii de către acesta (primar) a intereselor generale ale colectivității locale, neexercitării atribuțiilor ce îi revin potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului" [art. 73 alin. (2) din Legea nr. 215/2001]; procentul de cel puțin 25 % trebuie să fie realizat în fiecare din localitățile componente ale comunei sau orașului [art. 73 alin. (4)]; cererea cuprinde datele de identificare a solicitanților – numele și prenumele, data și locul nașterii, seria și numărul buletinului sau al cărții de identitate, semnătura ologrefă, precum și motivele care stau la baza ei [art. 73 alin. (3)]; după primirea cererii, prefectul analizează motivele și verifică autenticitatea și veridicitatea datelor despre solicitanți, în termen de 30 de zile [art. 74 alin. (1)]; după verificare, prefectul transmite o propunere motivată de organizare a referendumului la Ministerul Administrației Publice, spre avizare [art. 74 alin. (2)]; pe baza propunerii prefectului, avizată de Ministerul Administrației Publice, Guvernul se va pronunța, prin hotărâre, în termen de 60 de zile de la solicitarea prefectului, data organizării referendumului urmând a fi adusă la cunoștința locuitorilor comunei sau ai orașului, prin grija prefectului [art. 74 alin. (3)]; cheltuielile necesare referendumului se suportă de la bugetul local, dar nu se mai organizează campania pentru referendum [art. 74 alin. (4) și art. 75 alin. (2)]; referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot, iar mandatul primarului încetează dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al cetățenilor cu drept de vot (art. 76).[2)]

[1)] În prezent, Legea nr. 3/2000, publicată în M. Of., nr. 84/2000.

[2)] *Dacian Cosmin Dragoș*, Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, în Dreptul, nr. 10/2001, p. 21.

886. Cum s-a arătat, legea vorbește și despre o răspundere a primarului în fața consiliului local pentru modul în care funcționează administrația publică locală, al cărei șef el este. Deducem din cele de mai sus ca este vorba de o răspundere exclusiv politică și nu de o răspundere juridică. Răspunderea juridică, în final, nu se poate concretiza decât prin sancțiunile suspendării sau, respectiv, revocării și încetării de drept.

Cum s-a precizat și în paginile anterioare, între consiliul local și primar nu există raporturi de subordonare și, deci, nu poate fi concepută, față de principiile constituționale evocate, tragerea la răspundere, concretizată prin sancțiunea suspendării sau a demiterii primarului de către consiliul local. Dacă o lege ar prevedea asemenea dispoziții, atunci, fără nici un dubiu, ne-am afla în prezența unui text neconstituțional. În schimb, Legea reglementează competența consiliului local de a schimba din funcție pe viceprimar, efect firesc al alegerii viceprimarului de consilieri (art. 78).

Distinct de răspunderea administrativ-disciplinară la care ne-am referit, primarul poate fi tras și la răspundere administrativ-patrimonială, în condițiile Legii contenciosului administrativ.

De asemenea, dacă faptele primarului sunt săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, acestea au caracterul unor infracțiuni, el va răspunde, firește, penal, în condițiile dreptului comun, de vreme ce Legea administrației publice locale nu conține dispoziții (nici de drept substanțial, nici de drept procesual) derogatorii[1)].

5.6. Secretarul și serviciile publice locale

887. Tradițional, în administrația noastră, pe plan local, pe lângă organele alese sau numite în virtutea unor criterii politice, au existat și funcționari care au avut statutul de profesioniști, funcționari de carieră, care, într-un fel, au asigurat și continuitatea. A existat o tradiție foarte puternică, mai ales în Transilvania, pentru pregătirea notarilor, care au avut un rol foarte important în ceea ce privește educația civica a oamenilor de-a lungul anilor.

După modelele europene, impuse de Revoluția franceză prin Procurorul Sidnic, alături de notar, a început să apară și la noi funcția de secretar al consiliului comunal, care, încet, încet, prin diferite organizări administrative, a înlocuit funcția de notar, preluând și atribuțiile acestuia. A existat o preocupare în acest sens și în perioada interbelică, mai ales prin Institutul de Științe Administrative al României, dar și după război, creându-se la un moment dat, în cadrul Facultății de Drept, o specializare pentru administrația publică locală, care s-a impus ca specializare de sine stătătoare, specializarea în administrația publică, profilul științe administrative, ajungându-se la Institutul Național de Administrație[2)].

[1)] În Legea privind Statutul aleșilor locali se menționează doar obligația de informare: „Reținerea sau trimiterea în judecată penală ori contravențională a aleșilor locali, precum și faptele săvârșite care au determinat luarea măsurilor, se aduc la cunoștința autorității publice din care fac parte și a prefectului, în termen de cel mult 24 de ore" (art. 22).

[2)] O.G. nr. 81/2001, publicată în M. Of., nr. 542 din 1 septembrie aprobată prin Legea nr. 106/2001, publicată în M.Of., nr. 185 din 18 martie 2002. O.G. nr. 81/2001 a suferit unele modificări și completări prin O.G. nr. 74/2003 publicată în M. Of., nr. 622 din 30 august 2003.

Legea nr. 24/1996, pe linia accentuării spiritului european occidental, face o schimbare, transformând funcția de secretar al consiliului în cea de secretar al unității administrativ-teritoriale.[1)]

Legea nr. 215/2001 menține soluția, dar vine cu precizarea în sensul calificării secretarului ca funcționar public de conducere și restrânge posibilitatea ocupării funcțiilor de secretari fără studii superioare de specialitate sau chiar fără studii superioare doar la nivelul comunelor[2)].

Secretarul nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea eliberării din funcție și nici soț (soție) sau rudă de gradul întâi cu primarul sau viceprimarul.

Funcția de secretar se ocupă pe baza de concurs sau de examen, după caz[3)], numirea fiind de competența prefectului[4)], secretarul bucurându-se de stabilitate în funcție, în condițiile legii.

888. Secretarul îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții principale[5)]:

- participă în mod obligatoriu la ședințele consiliului local;
- coordonează activitățile și compartimentele cu caracter juridic din aparatul propriu[6)];
- avizează proiectele de hotărâri ale consiliului local, asumându-și răspunderea pentru legalitatea acestora, contrasemnează hotărârile pe care le consideră legale;
- primește și distribuie corespondența, urmărind rezolvarea acesteia în termenul legal;
- avizează pentru legalitate dispozițiile primarului;
- asigură efectuarea lucrărilor de secretariat;
- asigură îndeplinirea procedurilor de convocare a consiliului local;
- pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliului local;
- comunică și înaintează, în termen de zece zile, dacă legea nu prevede altfel, autorităților și persoanelor interesate, actele emise de către consiliul local sau de către primar;
- asigură aducerea la cunoștință publică a hotărârilor și dispozițiilor cu caracter normativ;
- eliberează extrase sau copii de pe orice act din arhiva consiliului, în afara celor cu caracter secret, stabilite potrivit legii; eliberează extrase sau copii de pe actele de stare civilă;

[1)] Potrivit art. 128 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, republicată, pentru secretarii în funcție această transformare s-a produs, de drept, fără vreo formalitate.

[2)] „Fiecare comună, oraș sau subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat din bugetul local. Secretarul comunei, orașului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative. În mod exceptional, în funcția de secretar al comunei poate fi numită și o persoana cu alte studii superioare sau cu studii liceale, atestata prin bacalaureat" [art. 83 alin. (1)].

[3)] Concursul sau examenul se organizează de primar, potrivit legii, în termen de 30 de zile de la data la care postul a devenit vacant. Din comisia de concurs sau de examinare vor face parte, în mod obligatoriu, primarul, secretarul general al prefecturii, secretarul general al județului și 2 vicepreședinți desemnati de consiliul local respectiv [art. 84 alin. (2) teza I din Legea nr. 215/2001].

[4)] Ordinul de numire se emite de prefect în termen de cel mult 10 zile de la primirea rezultatului concursului sau examenului, care se comunică de către primar în termen de cel mult 3 zile de la rămânerea definitivă a rezultatului concursului sau al examenului [art. 84 alin. (2) teza II din Legea nr. 215/2001].

[5)] Vezi art. 85 din Legea nr. 215/2001.

[6)] Secretarul poate coordona și alte servicii din aparatul propriu de specialitate, stabilite de primar [art. 85 alin. (2)].

- asigură funcționarea compartimentelor de stare civilă, autoritate tutelară și asistență socială din cadrul aparatului propriu al consiliului local;

- legalizează semnături și confirmă autenticitatea copiilor cu actele originale, cu excepția celor care se eliberează de autoritățile publice centrale.

889. Secretarul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau încredințate de către consiliul local sau de către primar.

Eliberarea din funcție, precum și sancționarea disciplinară a secretarului se face de către prefect, numai la propunerea consiliului local, adoptată cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție, ca urmare a inițiativei primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor, pe baza concluziilor reieșite din desfășurarea unei cercetări (anchete) administrative (art. 86 din Legea nr. 215/2001)[1].

Serviciile publice ale comunei sau orașului se înființează și se organizează de consiliul local, în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale, în limita mijloacelor financiare de care dispune. Funcționarii din cadrul acestor servicii se bucură de stabilitate în funcție, fiind numiți și eliberați de către conducătorii acestora, iar numirea și eliberarea din funcție a personalului din aparatul propriu de specialitate al consiliului se face de către primar, în condițiile legii[2].

---

[1] În baza vechii reglementări, în practica administrației active, precum și în practica instanțelor de contencios administrativ, a apărut problema „autorității disciplinare" în cazul secretarului; putea primarul, calificat șef al administrației locale, respectiv președintele consiliului județean, calificat șef al administrației județene, să aplice sancțiuni disciplinare secretarului? Aceste semne de întrebare s-au ridicat, iar soluțiile diferite au fost posibile pe fondul golului legislativ, în baza noii Constituții, cu privire la funcția publică, probleme reținute și în Comunicatul Șimpozionului de la Sibiu (21-22 octombrie 1994). Este adevărat ca, până la intrarea în vigoare a noului Statut, Codul muncii se aplica și funcționarilor, dar numai în masura în care prin Constituție și prin legi speciale post-revolutionare nu s-a impus alt spirit. Este în afară de orice îndoială că la baza statutului juridic al funcției de secretar local sau județean stătea altă filozofie decât cea a raporturilor juridice de muncă născute din invariabilul contract individual de muncă (teoria unicității izvorului juridic de muncă) încheiat între angajat și unitate. Aici eram în prezența unui raport de funcție care izvorăște, înainte de toate, din actul unilateral al prefectului, respectiv al Ministerului Administrației Publice, autorități administrative care, logic, vor avea și calitatea de autorități disciplinare. Legea a urmărit să-l pună pe secretar într-o situație de neutralitate față de primar și, respectiv, președintele consiliului județean, desemnați prin joc politic și care sunt oameni politici, întrucât secretarul este funcționarul de carieră care veghează la respectarea legii. A admite că primarul și, respectiv, președintele consiliului județean puteau aplica sancțiuni disciplinare secretarului, înseamnă, cum ne-am pronunțat în ediția anterioară (p. 587, nota 116), a admite o soluție contrară spiritului Legii nr. 69/1991 și a principiilor constituționale evocate anterior. Primarul și președintele consiliului județean nu puteau decât să sesizeze autoritățile care au făcut numirea, singurele autorități disciplinare în actualul stadiu al legislației.

Tocmai de aceea Legea nr. 24/1996 a venit cu o precizare tranzitorie, care s-a regăsit în art. 128 alin. (1) din Legea nr. 69/1991, republicată: „Până la intrarea în vigoare a statutului funcționarilor publici, secretarul poate contesta, la instanța de contencios administrativ, actele privind eliberarea din funcție sau sancționarea sa disciplinară".Cu toată această precizare, secretarul, nu în puține locuri, a fost «vânat» de primar, cum primarii, la rândul lor, au fost «vânați» de prefecți. Sperăm ca, prin reglementările citate din Legea nr. 215/2001, aceste «vânători» să rămâna în istorie.

[2] Consiliul local poate recomanda, motivat, primarului, eliberarea din funcție a conducătorilor compartimentelor din aparatul propriu de specialitate al consiliului local [art. 88 alin. (3) din Legea nr. 215/2001]. Legea cere, însă, ca în localitățile în care minoritățile naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor în funcțiile care vizează relațiile cu publicul sa fie încadrate și persoane care cunosc limba materna a cetățenilor apartinând minoritatii respective (art. 90 din Legea nr. 215/2001).

Legea actuală menține soluția discutabilă și derutantă a Primăriei: „Primarul, viceprimarul, respectiv viceprimarii, secretarul comunei, al orașului sau al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului, împreună cu aparatul propriu de specialitate al consiliului local, constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei sau orașului, care aduce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale"[1].

§ 6. Consiliul județean

6.1. Componența, alegerea și constituirea

890. Consiliul județean este autoritate a administrației publice județene și se compune din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile legii privind alegerile locale.

Numărul consilierilor fiecărui consiliu județean se stabilește în raport cu populația județului, existentă la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile, astfel: la 350 000 locuitori ai județului, numărul consilierilor este de 31; între 350 001 și 500 000 locuitori ai județului, numărul consilierilor este de 33, între 500 000 și 650 000 locuitori ai județului, numărul consilierilor este de 35, iar la peste 650 000 de locuitori numărul consilierilor este de 37.[2]

Constituția, în art. 122 alin. (2), menționează doar principiul alegerii consiliului județean, trimițând la lege, fără să spună și cum să fie această alegere: „Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii". În orice caz, legiuitorul constituant din 1991 s-a îndepărtat de spiritul tradițional, prezent până în reglementarea din 1936, potrivit căruia consiliul județean era alcătuit din membri aleși și membri de drept.[3]

891. În baza reglementărilor actuale în vigoare, și pentru consiliul județean se depun liste de candidați de partide, alianțe politice, alianțe electorale sau candidaturi independente, la

---

[1] Articolul 91 din Legea nr. 215/2001a administrației publice locale. *Rodica Narcisa Petrescu*, Unele observații cu privire la noua lege a administrației publice nr. 215/2001, în Dreptul, nr. 4/2002, p. 110.

[2] Este scara introdusă de art. 102 din Legea nr. 215/2001.

[3] Potrivit art. 75 din Legea administrativă din 27 martie 1936, membrii de drept, la rândul lor, erau de două categorii: a) cu drept de vot deliberativ și b) cu drept de vot consultativ. În prima categorie intrau: 1) primarul orașului (municipiului) de reședința a județului; 2) câte un reprezentant al Camerei de muncă și secțiilor profesionale, după recomandarea lor; 3) ultimul prefect ieșit din funcțiune, dacă a administrat județul cel puțin 6 luni; iar în a doua intrau: 1) administratorul financiar; 2) revizorul școlar; 3) medicul uman și cel veterinar al județului; 4) directorul serviciului agricol; 5) directorul serviciului tehnic; 6) câte un protoereu al bisericii naționale și al bisericii minoritare cu cel mai mare număr de credincioși, de preferinta cei cu reședința în capitala județului. Membrii de drept cu vot deliberativ erau numiți de către Ministerul de Interne.

Legea nr. 70/1991, în redactarea inițială, a imaginat un sistem de alegere indirectă a consiliului județean, fiecare județ constituind o circumscripție electorală. Alegerea consiliului județean se făcea de către un corp de electori, în termen de 30 de zile de la constituirea consiliilor locale, iar corpul de electori era format din totalitatea consilierilor locali. Fiecare partid, formațiune politică sau coaliție de partide care a obținut locuri în consiliile locale din județ putea depune câte o lista de candidați, dar putea candida și consilierul local independent.

Legea nr. 25/1996 introduce, și pentru consiliul județean, soluția alegerii directe, prin scrutin de listă, soluție menținută de Legea nr. 215/2001.

birourile electorale de circumscripţie, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor. Desemnarea candidaţilor aleşi se face după acelaşi sistem de scrutin ca în cazul alegerii consiliului local.

Constituirea consiliului judeţean se face în termen de 20 de zile de la data alegerii acestuia. Convocarea consiliului judeţean în şedinţa de constituire se face de către prefect. La constituirea consiliului judeţean se aplică în mod corespunzător şi prevederile din lege referitoare la constituirea consiliilor locale (incompatibilităţi, convocarea şedinţei, validarea, jurământul, încetarea mandatului, formarea de comisii), după cum se menţionează în art. 103 din Legea nr. 215/2001 (cu precizarea că iniţiativa pentru hotărârea de constatare a încetării de drept a mandatului de consilier aparţine preşedintelui consiliului judeţean).

6.2. Atribuţiile consiliului judeţean

892. Consiliul judeţean exercită următoarele atribuţii principale:[1)]

- coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean;
- organizează şi conduce serviciile publice judeţene şi aprobă regulamentele de funcţionare a acestora, ca şi regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului judeţean;
- acordă consiliilor locale şi aparatului propriu al acestora, precum şi serviciilor publice ale comunelor şi oraşelor, sprijin şi asistenţă tehnică, juridică şi de orice altă natură, la cererea acestora;
- analizează propunerile făcute de comune şi oraşe, în vederea elaborării de prognoze economice sau pentru refacerea şi protecţia mediului înconjurător;
- adoptă strategii, programe şi prognoze de dezvoltare economico-socială a judeţului (a unor zone) şi urmăreşte realizarea acestora pe baza propunerilor primite de la consiliile locale;
- adoptă bugetul judeţean şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar, precum şi împrumuturile, virările de credite şi modul de utilizare a rezervei bugetare;
- stabileşte orientările generale privind organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor, precum şi amenajarea teritoriului;
- administrează domeniul public şi privat al judeţului, hotărăşte concesionarea serviciilor publice;
- asigură construirea, întreţinerea şi modernizarea drumurilor de interes judeţean, precum şi a drumurilor de legătură cu judeţele vecine, acordă sprijin şi asistenţă tehnică consiliilor locale pentru modernizarea drumurilor comunale (orăşeneşti);
- alege, dintre consilieri, preşedintele şi 2 vicepresedinti;
- adoptă regulamentul consiliului;
- aprobă statutul personalului din serviciile publice judeţene, organigramele şi numărul de personal;
- stabileşte impozite şi taxe judeţene, precum şi taxe speciale pe timp limitat, în condiţiile legii;
- hotărăşte repartizarea, pe comune, oraşe, a cotei din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului local;

[1)] Vezi articolul 104 din Legea nr. 215/2001.

- hotărăşte înfiinţarea de instituţii şi agenţi economici de interes judeţean, precum şi reorganizarea regiilor autonome de interes local; exercită dreptul unităţii administrativ-teritoriale de participare la societăţile comerciale, pe care le-a înfiinţat;
- hotărăşte înfiinţarea de instituţii publice şi de servicii publice de interes judeţean şi numeşte şi eliberează din funcţie pe conducătorii acestora, aplicând, dacă este cazul, sancţiuni disciplinare, în condiţiile legii;
- aprobă documentaţiile tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes judeţean, în limitele şi condiţiile legii;
- asigură, potrivit competenţei sale, condiţiile materiale şi financiare necesare în vederea bunei funcţionări a instituţiilor de cultura, a instituţiilor şi serviciilor publice de educaţie, ocrotire socială şi a asistenţei sociale, a serviciilor publice de transport de sub autoritatea sa;
- asigură sprijin financiar pentru acţiuni culturale sau desfăşurate de cultele religioase, precum şi pentru activităţi educativ-ştiinţifice şi sportive;
- înfiinţează instituţii sociale şi culturale, precum şi pentru protecţia copilului şi asigură buna lor funcţionare, prin alocarea fondurilor necesare;
- atribuie, în condiţiile legii, denumiri de obiective de interes judeţean;
- hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale din ţară sau din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale a autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune;
- hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizaţii neguvernamentale şi cu alţi parteneri sociali, în vederea finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public judeţean;
- hotărăşte, în condiţiile legii, asocierea cu consiliile locale, pentru realizarea unor obiective de interes comun, scop în care poate înfiinţa, împreună cu acestea, instituţii publice, societăţi comerciale şi servicii publice;
- coordonează activităţile Corpului gardienilor publici, în condiţiile legii.

De asemenea, consiliul judeţean îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege.

6.3. Organizarea internă şi funcţionarea consiliului judeţean

893. Tradiţional, în sistemul nostru, consiliul judeţean alegea un organism mai restrâns numit delegaţiunea judeţeană sau delegaţiunea permanentă, care uneori a fost condusă de un preşedinte ales, alteori chiar de prefect, numit constant „şeful administraţiunii judeţene". Ultima lege istorica cu caracter democratic, cea din 1936, a consacrat atât formula delegaţiunii judeţene, cât şi formula unui birou al consiliului. Astfel, în fiecare an, la prima sesiune ordinară, potrivit art. 77 din lege, se alegea, prin vot secret, dintre consilierii aleşi, biroul consiliului format din: preşedinte, doi vicepreşedinţi, doi secretari, doi chestori, membrii comisiei de verificare, precum şi din delegaţii în diferite comisii instituite prin lege. Consiliul judeţean se organiza, în interior, pe cinci comisii: a) administrativă, financiară şi de control; b) de lucrări publice; c) economică; d) culte şi învăţământ; e) sanitară şi asistenţă socială, iar fiecare comisie, dintre consilierii aleşi, îşi alegea un raportor, care împreună formau delegaţiunea judeţeană. Delegaţiunea îşi alegea un preşedinte, al cărui mandat expira o dată cu încetarea mandatului delegaţiunii, ea se întrunea la prefectură şi lucra valabil cu trei

membri, prezența prefectului sau a înlocuitorului său fiind obligatorie. Legea preciza clar că delegațiunea înlocuiește consiliul în intervalul dintre sesiuni și decide în locul său, având și anumite atribuții proprii (art. 82).

Fără alte comentarii, observăm că biroul a fost înțeles ca o structură organizatorică internă, pe când delegațiunea ca o autoritate administrativă de sine stătătoare.

Legiuitorul din 1991 a reiterat această tradiție într-o formă mai simplificată, oprindu-se numai la delegațiunea permanentă, dar aleasă după principiile biroului consiliului, cu precizarea că a imaginat și alegerea unui președinte al consiliului județean puternic, practic o autoritate executivă, care este și președintele delegației permanente.

894. Delegația permanentă era formată din 5-7 consilieri, la care se adăuga președintele și vicepreședintele consiliului, aceștia din urmă fiind și președintele, respectiv vicepreședintele delegației permanente. Legea nr. 69/1991, în redactarea inițială, menționa că delegația permanentă realiza conducerea operativă a treburilor administrației publice județene, aducea la îndeplinire hotărârile consiliului județean și exercita atribuțiile acestuia, cu anumite excepții. Mai mult, se arăta că, în exercitarea atribuțiilor sale, delegația permanentă emitea decizii, care deveneau executorii „după ce au fost aduse la cunoștința persoanelor fizice și juridice interesate" [art. 64 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, în redactarea inițială]. Sunt, aici, argumente care au justificat calificarea delegației permanente ca organ administrativ distinct de consiliul județean, cu toate consecințele ce decurg din această calificare.

Se pare că această soluție, în practică, a creat mai mult dificultăți decât a contribuit la „rezolvarea operativă" a problemelor, de vreme ce proiectul de modificare a Legii nr. 69/1991, în vederea alegerilor locale din 1996, a fost înaintat Parlamentului de Guvern, în ideea renunțării la delegația permanentă. În final s-a ajuns la un text de compromis, s-a menținut delegația permanentă, dar ca structura organizatorică internă a consiliului județean[1] și nu ca organ cu competență proprie, ne mai având dreptul de a adopta acte proprii, chiar dacă legea vorbea despre atribuții ale delegației permanente.[2]

Cu certitudine, nici această soluție nu a dat satisfacție, de vreme ce Legea nr. 215/2001, care a intrat în vigoare la aproape un an după ce au avut loc alegerile generale locale (inclusiv pentru consiliile județene, menținea, la dispoziții tranzitorii, delegația permanentă

---

[1] Concret, în art. 67 alin. (1) din Legea nr. 69/1991, republicată, se menționa: „Consiliul județean alege dintre membrii săi, pe durata mandatului, pe președinte și doi vicepreședinți ai consiliului, patru sau șase consilieri, respectându-se, pe cât posibil, configurația politică a acestora, care, împreună constituie delegația permanentă". Se menținea formularea după care președintele și vicepreședinții consiliului județean erau și președinți și vicepreședinți ai delegației permanente, precizându-se, totodată, că modul de organizare și funcționare a delegației permanente se stabilea prin regulamentul de funcționare a consiliului [art. 68 alin. (3)], iar secretarul județului era și secretarul delegației permanente. Vezi, pentru evoluția reglementării privitoare la delegația permanentă, *C.L. Popescu*, Delegația permanentă a consiliului județean, în Dreptul, nr. 11/1998, p. 63-73.

[2] Acestea erau prevăzute de art. 68 alin. (1) din Legea nr. 69/1991 republicată: întocmește proiectul ordinii de zi a ședinței consiliului local; analizează proiectele de hotărâri și le supune spre dezbatere consiliului, asigurând fundamentarea acestora; pregătește desfășurarea lucrărilor consiliului; propune președintelui convocarea ședințelor extraordinare; supune aprobării consiliului regulamentul de funcționare al acestuia; stabilește măsurile necesare aducerii la îndeplinire a hotărârilor consiliului și analizează periodic stadiul îndeplinirii acestora. Se observă că, prin natura lor, aceste «atribuții» presupun cel mult întocmirea unor operațiuni administrative.

doar pe filozofia drepturilor câștigate, deci pentru mandatul 2000-2004: „Până la constituirea noilor autorități ale administrației publice locale, ca urmare a noilor alegeri generale pentru autoritățile administrației publice locale, în cadrul consiliilor județene este aleasă și funcționează delegația permanentă"[1].

895. A fost din nou înțeleasă ca structură ce putea adopta decizii cu semnificația de acte juridice având în vedere faptul că normele citate, adevărat, tranzitorii, îi stabileau atribuții[2], care, în plus, conțineau sintagma „stabilește măsurile necesare pentru aducerea la îndeplinire a (...)".[3] Delegația permanentă după alegerile locale din 2004 a încetat să mai funcționeze dar nimic nu poate opri reînființarea acesteia motiv pentru care am considerat necesare explicațiile de mai sus care ar putea deveni actuale

896. Consiliul județean, în ansamblu, se întrunește în ședințe ordinare o dată la două luni, dar se poate întruni și în ședințe extraordinare ori de câte ori este necesar, la cererea președintelui, a cel puțin unei treimi din consilieri sau a delegației permanente ori la solicitarea prefectului[4]. Convocarea se face de președinte, prin grija secretarului general, cu cel puțin cinci zile înaintea ședințelor ordinare și cu cel puțin 3 zile înaintea ședințelor extraordinare. Convocarea se face în scris și se consemnează în procesul-verbal al ședinței, iar invitația la ședință va preciza ordinea de zi, data și locul desfășurării. În rest, se aplică aceleași reguli referitoare la funcționarea consiliului local, prevăzute de lege: informarea locuitorilor asupra ordinii de zi, cvorumul de ședință, caracterul public al ședințelor, aprobarea și modificarea ordinii de zi.

În exercitarea atribuțiilor sale, consiliul județean adoptă hotărâri, iar președintele consiliului județean „emite dispoziții cu caracter normativ sau individual", care devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz (art. 117).

Reiterând o idee anterioară, ne exprimăm mari rezerve asupra oportunității și constituționalității acestei soluții. De vreme ce în Constituție se vorbește numai despre consiliul județean, ca autoritate a administrației publice, cum justificăm crearea, prin lege, a încă unei autorități a administrației publice cu drept de a emite acte normative, anume

[1] Articolul 153 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[2] Principalele atribuții ale delegației permanente, prevăzute de art. 153 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 au fost: întocmirea proiectul ordinii de zi a ședinței consiliului județean; analizarea proiectelor de hotărâre care erau supuse consiliului județean spre dezbatere și adoptare și asigurarea fundamentării acestora; pregătirea desfășurării, în bune condiții, a lucrărilor consiliului județean, asigurarea întocmirii, în mod corespunzător, a tuturor documentelor supuse dezbaterii; propunea președintelui convocarea ședințelor extraordinare; supunerea spre aprobare consiliului județean a regulamentului de funcționare a acestuia.

[3] „Stabilește măsurile necesare pentru aducerea la îndeplinire a hotărârilor consiliului județean și analizează periodic stadiul îndeplinirii acestora" [art. 153 alin. (2) lit. f) din Legea nr. 215/2001].

Putea fi vorba de stabilirea de măsuri necesare, care să aibă caracter obligatoriu, chiar față de toți (*erga omnes)*, dacă instrumentul prin care se realiza «stabilirea» nu avea semnificația unui act administrativ, inclusiv normativ?

[4] Legea precizează că prefectul se adresează președintelui consiliului județean, cerând convocarea, numai în cazuri excepționale, care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor catastrofelor, calamităților, incendiilor, epidemiilor, epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice [art. 106 alin. (2)].

președintele? Constituția, în art. 122 alin. (2), face trimitere la lege în ceea ce privește fixarea condițiilor pentru alegerea și funcționarea consiliului județean, trebuie înțeles că ideea de funcționare presupune și crearea de noi organe?

897. Legea nr. 215/2001 renunță la calificarea președintelui consiliului județean ca șef al administrației publice județene, dar îl face răspunzător de buna funcționare a administrației județului,[1)] de unde continuarea veritabilului război dintre președinte și prefect, mai ales acolo unde culorile lor politice sunt diferite (problemă reținută și în Comunicatul Simpozionului de la Sibiu).

Hotărârile consiliului județean se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți[2)], în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate, fiind semnate de președinte (în lipsa acestuia de vicepreședinte) și contrasemnate pentru legalitate de secretarul general al județului.[3)]

Președintele și vicepreședintele consiliului județean își păstrează calitatea de consilieri, mandatul lor fiind egal, ca durată, cu mandatul consiliului județean. Dacă mandatul președintelui încetează înainte de termen, prefectul ia act de acest fapt și înștiințează consiliul județean în vederea alegerii unui nou președinte (se înțelege, pentru diferența de mandat).

[1)] Președintele consiliului județean, potrivit art. 116 din Legea nr. 215/2001, îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții principale: conduce ședințele consiliului județean și ale delegației permanente; asigură executarea hotărârilor consiliului județean și a deciziilor delegației permanente; sprijină activitatea instituțiilor și a regiilor autonome de interes județean; exercită atribuțiile care revin județului în calitate de persoană juridică; exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmește proiectul bugetului județean și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului; numește și eliberează din funcție personalul administrației publice județene, cu excepția secretarului; prezintă consiliului, anual sau ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la starea și activitatea administrației județului, precum și cu privire la starea economică și socială a județului, acordă, prin aparatul propriu și serviciile de specialitate, consultanță tehnică consiliilor locale, răspunde de activitatea privind protecția copilului etc.

Președintele consiliului județean îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau încredințate de către consiliul județean. De aici rezultă calitatea acestuia de autoritate administrativă distinctă; de altfel, legea vorbește în mod expres despre acte normative ale președintelui consiliului județean. Or, acte normative pot emite doar autoritățile, nu și titularii de funcții publice.

[2)] Ședințele consiliului județean sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție, prezența la ședințe fiind obligatorie. În situația în care un consilier absentează de două ori consecutiv, fără motive temeinice, el poate fi sancționat în condițiile regulamentului (art. 207 din Legea nr. 215/2001).

[3)] Secretarul general al județului este înalt funcționar public (art. 11 din Legea nr. 188/1999, republicată, M. Of., nr. 251 din 22 martie 2004) și are studii superioare juridice sau administrative. La fel ca și la nivelul comunei sau orașului, secretarul general al județului nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea eliberării din funcție. Numirea secretarului general al județului se face de Ministrul Administrației și Internelor, la propunerea președintelui consiliului județean, potrivit legii. Numirea se face pe bază de concurs sau de examen, concurs organizat, în condițiile legii, de președintele consiliului județean, în termen de 45 de zile de la data la care postul a devenit vacant. Din comisia de examinare vor face parte președintele sau, în lipsa acestuia, unul dintre vicepreședinți: un reprezentant al Ministerului Administrației și Internelor, secretarul general al prefecturii și 2 reprezentanți ai consiliului județean. Emiterea dispoziției de numire se face în termen de cel mult 10 zile de la primirea propunerii.

Eliberarea din funcție a secretarului general al județului se face de Ministrul Administrației și Internelor, numai la propunerea consiliului județean, adoptată cu 2/3 din numărul consilierilor în funcție, urmare a inițiativei președintelui sau a unei anchete administrative (art. 120 din Legea nr. 215/2001).

§ 7. Prefectul și comisia județeană consultativă

7.1. Atribuțiile și actele prefectului

898. Legislația noastră a revenit la tradiția numirii de către Guvern a unui prefect la nivelul județelor, care apare atât ca reprezentant al Guvernului, pentru a exercita controlul de tutela administrativă, cât și ca reprezentant al Guvernului pentru a conduce activitatea serviciilor publice statale de la nivelul județului. Legea noastră cere ca, pentru a fi numit în funcția de prefect și, respectiv, subprefect, persoanele respective trebuie să aibă studii superioare de lungă durată.[1)]

Este de menționat că în perioada interbelică au existat reglementări care cereau pentru prefect condiția studiilor juridice superioare, fiind perioada în care s-a pus accent pe caracterul profesional în procesul de numire a prefecților.[2)]

Reglementările privind administrația publică locală de din perioada 1991-2004, s-au oprit la prefect ca la o soluție politică, prefectul apărându-ne ca fiind om politic, ce reprezintă Guvernul, fiind de înțeles că el a fost supus regulii jocului politic ca oricare membru al Guvernului. Un nou Guvern avea latitudinea de a confirma în funcție prefecții numiți de Guvern anterior, de a confirma numai o parte sau de a-i schimba integral. Oricare din aceste soluții, după părerea noastră, poate fi, ce-i drept, constituțională,[3)] nu neapărat însă, totdeauna de dorit. Cum însăși Constituția prevede necesitatea legii organice pentru stabilirea atribuțiilor prefectului, până în 2004 acestea au fost fixate în cele doua legi privind administrația publică locală, Legea nr. 69/1991 și Legea nr. 215/2001.

899. Noua reglementare în vigoare cu privire la instituția prefectului, și anume Legea nr. 340/2004[4)], propune o abordare sensibil diferită a acestei instituții față de reglementările anterioare. Preluând în bună măsură la practicile administrative interbelice, maniera de reglementare instituită prin Legea nr. 340/2004 demonstrează că elementul esențial care se dorește subliniat este profesionalizarea acestor funcții[5)], asigurarea unor buni manageri, a unei verigi de calitate care să facă legătura între Guvern, ministere și serviciile publice deconcentrate organizate la nivelul administrativ teritorial. Ca atare, așa cum se afirmă în doctrina recentă, prefectul devine, în optica legiuitorului, o importantă instituție a procesului de reformă a administrației publice centrale și locale, un manager al sectorului public, afirmându-se

---

[1)] Prefectul și subprefectul nu pot fi deputați sau senatori, membrii în consiliul județean și în consiliile locale sau primari și nu pot îndeplini o funcție de reprezentare profesională, o alta funcție publică ori o activitate profesională salarizată în cadrul regiilor autonome, societatilor comerciale cu capital de stat sau privat (art. 131 din Legea nr. 215/2001). A se vedea, pentru detalii cu privire la prefect, *E. Balan*, Instituția prefectului în sistemul administrației publice din România, în Dreptul, nr. 8/1997, p. 49-61.

[2)] Pentru o trecere în revista a reglementărilor în materia prefectului din perioda interbelică a se vedea Iordan *Nicola*, Drept administrativ, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2005, p. 316 și urm.; mai detaliat în *Manuel Guțan*, Istoria administrației publice românești, p. 294 și urm.

[3)] *A. Iorgovan, în colectiv.*, Constituția României, comentată și adnotată, op. cit., p. 275.

[4)] Publicată în M. Of., nr. 658 din 21 iulie 2004.

[5)] Cu privire la profesionalizarea funcției de prefect, a se vedea *R.P. Postelnicu*, Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România, în R.D.P. nr. 2/2003, p. 81-85.

ca un actor al schimbării, deschis parteneriatului.[1] Se precizează în acest sens că principiile pe care se întemeiază activitatea prefectului sunt cele ale legalității, imparțialității, obiectivității, transparenței, eficienței, responsabilității, orientării către cetățean (art. 4 din lege)

900. Din această perspectivă, Legea nr. 340/2004 afirmă apartenența prefectului la categoria înalților funcționari publici[2], numirea lui făcându-se de către Guvern la propunerea Ministerului Administrației și Internelor. Se statuează faptul că, capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită în exclusivitate de către prefect. Exercitarea drepturilor și asumarea obligațiilor civile ale instituției prefectului se realizează de către prefect sau de către o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia.

Prefectul este ordonator de credite, iar activitatea instituției prefectului este finanțată de la bugetul de stat, având buget propriu care se elaborează și se execută în condițiile legii (art. 6 și 7).

In ceea ce privește condițiile legale cerute pentru ocuparea funcției de prefect art. 9 din lege stabilește că persoana trebuie să aibă vârsta de cel puțin 30 de ani pentru prefect, respectiv 27 de ani pentru subprefect, să îndeplinească condițiile specifice prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice; să aibă studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, și o vechime în specialitatea absolvită de 5 ani pentru prefect, respectiv 3 ani pentru subprefect; să facă dovada că a absolvit programe de formare și perfecționare în administrația publică, organizate, după caz, de Institutul Național de Administrație sau de alte instituții specializate, din țară sau din străinătate, ori că a dobândit titlul științific de doctor în științe juridice sau administrative ori a exercitat cel puțin un mandat complet de parlamentar.

Legea prevede și cazurile de încetare a funcției de prefect sau subprefect, între care art. 11 menționează: demisia; nerespectarea prevederilor art. 17 și ale art. 22 alin. (1) și (3) din lege; imposibilitatea de a-și îndeplini atribuțiile mai mult de 3 luni consecutiv; condamnare, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă, la o pedeapsă privativă de libertate; pierderea drepturilor electorale; punere sub interdicție judecătorească, în condițiile legii; destituire; obținerea calificativului nesatisfăcător; deces. Constatarea încetării de drept a exercitării funcției de prefect sau de subprefect, ca urmare a existenței unei situații de natura celor prevăzute la alin. (1), se face de către Ministerul Administrației și Internelor, care va propune Guvernului, respectiv primului-ministru, numirea altor persoane în funcțiile vacante.

901. În Capitolul II intitulat „Corpul prefecților și Corpul subprefecților" se stipulează ca prefecții în funcție formează Corpul prefecților, iar subprefecții în funcție Corpul subprefecților. Evidența membrilor Corpului prefecților și Corpului subprefecților este ținută de **Agenția Națională a Funcționarilor Publici.**[3]

---

[1] *Constantin Furtună*, Privire de ansamblu asupra Legii privind instituția prefectului, în R.D.P., nr. 3/2004, p. 104 și urm.

[2] Această prevedere nu este neapărat o noutate adusă prin Legea nr. 340/2004. Apartenența prefectului și subprefectului la categoria înalților funcționari publici a fost stabilită prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (publicată în M. Of., nr. 279 din 21 aprilie 2003) și care a modificat substanțial legea nr. 188/1999, republicată ca urmare a acestor modificări în M. Of., nr. 251 din 22 martie 2004.

[3] „Art. 13. - (1) Prefecții în funcție constituie Corpul prefecților, iar subprefecții în funcție constituie Corpul subprefecților.

Prefectul, ca reprezentant al Guvernului, potrivit art. 24 din Legea nr. 340/2004, îndeplineşte următoarele **atribuţii principale**:

a) asigură, la nivelul judeţului sau, după caz, al municipiului Bucureşti, realizarea intereselor naţionale, aplicarea şi respectarea Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice;

b) acţionează pentru realizarea în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competenţele şi atribuţiile ce îi revin, potrivit legii;

c) conduce, prin compartimentele proprii de specialitate, activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale;

---

(2) Intrarea în Corpul prefecţilor, respectiv în Corpul subprefecţilor, se face la numirea în funcţia de prefect sau de subprefect, în urma concursului organizat în condiţiile legii.

(3) Prin derogare de la prevederile alin. (2), numirea în funcţia de prefect, respectiv de subprefect, din rândul membrilor Corpului de rezervă al prefecţilor, respectiv al subprefecţilor, se face fără concurs.

Art. 14. - (1) La încetarea exercitării funcţiilor deţinute, prefecţii şi subprefecţii fac parte din Corpul de rezervă al prefecţilor, respectiv al subprefecţilor, cu excepţia cazurilor prevăzute la art. 11 alin. (1) lit. a), b) şi d)-i).

(2) Din Corpul de rezervă al prefecţilor, respectiv al subprefecţilor, pot face parte şi persoanele care au deţinut aceste funcţii până la data intrării în vigoare a prezentei legi, dacă îndeplinesc condiţiile prevăzute la art. 9 alin. (2) şi nu depăşesc vârsta de 65 de ani.

(3) Evidenţa membrilor Corpului prefecţilor, ai Corpului subprefecţilor, precum şi ai celor care fac parte din Corpul de rezervă al prefecţilor, respectiv al subprefecţilor, este ţinută de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici.

Art. 15. - (1) Membrii Corpului prefecţilor, respectiv ai Corpului subprefecţilor, sunt supuşi mobilităţii în funcţie, prezentând disponibilitate la numirile considerate oportune de către Guvern.

(2) Refuzul neîntemeiat al funcţiilor prevăzute la alin. (1) atrage excluderea din categoria înalţilor funcţionari publici.

(3) Constatarea intervenirii situaţiei prevăzute la alin. (2) se face, în termen de 5 zile lucrătoare de la apariţia ei, de către Ministerul Administraţiei şi Internelor, care va propune Guvernului, respectiv primului-ministru, numirea altor persoane.

Art. 16. - În scopul perfecţionării pregătirii profesionale, membrii Corpului prefecţilor, ai Corpului subprefecţilor, precum şi cei care fac parte din Corpul de rezervă al prefecţilor, respectiv al subprefecţilor, sunt obligaţi să efectueze cel puţin o dată la 3 ani, conform programării aprobate de ministrul administraţiei şi internelor, stagii de perfecţionare profesională la Institutul Naţional de Administraţie ori la instituţii de învăţământ superior din ţară sau din străinătate.

Art. 17. - Membrii Corpului prefecţilor, respectiv ai Corpului subprefecţilor, sunt datori să se abţină de la orice acte sau fapte de natură să compromită demnitatea lor în funcţie şi societate, precum şi de la participarea la acţiuni politice.

Art. 18. - Calitatea de membru al Corpului de rezervă al prefecţilor, respectiv al subprefecţilor, încetează de drept în următoarele cazuri:

a) la cerere;

b) nerespectarea prevederilor art. 17 şi ale art. 22 alin. (1) şi (3);

c) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă şi irevocabilă, la o pedeapsă privativă de libertate;

d) pierderea drepturilor electorale, în condiţiile legii;

e) împlinirea vârstei de 65 de ani;

f) deces".

De precizat că dispoziţiile art. 13-18 intră în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2006, potrivit art. 42 din lege (dispoziţii tranzitorii şi finale).

d) acţionează pentru asigurarea climatului de pace socială, menţinerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituţionale şi sociale, acordând o atenţie constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) stabileşte, împreună cu autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene, priorităţile de dezvoltare teritorială;

f) verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene, cu excepţia actelor de gestiune;

g) asigură, împreună cu autorităţile şi organele abilitate, pregătirea şi aducerea la îndeplinire, în condiţiile stabilite prin lege, a măsurilor de apărare care nu au caracter militar, precum şi a celor de protecţie civilă;

h) dispune, în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora şi foloseşte în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinaţie;

i) utilizează, în calitate de şef al protecţiei civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenţie în situaţii de criză, în scopul desfăşurării în bune condiţii a acestei activităţi;

j) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracţiunilor şi apărarea drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, prin organele legal abilitate;

k) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană şi intensificarea relaţiilor externe;

l) dispune măsuri de aplicare a politicilor naţionale hotărâte de Guvern şi a politicilor de integrare europeană;

m) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituţii similare din ţară şi din străinătate, în vederea promovării intereselor comune.

902. Prefectul îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege şi de celelalte acte normative, precum şi însărcinările stabilite de Guvern.

Cum s-a mai arătat, Prefectul numeşte în funcţie, prin ordin, secretarul unităţilor administrativ-teritoriale şi al subdiviziunilor municipiilor, în urma promovării concursului organizat în condiţiile legii, şi dispune, prin ordin, sancţionarea disciplinară a acestuia pentru abaterile săvârşite, cu excepţia secretarului general al judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti. Destituirea din funcţie a secretarului se face numai la propunerea consiliului local, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, după caz, pe baza concluziilor reieşite din desfăşurarea unei cercetări administrative prealabile. Destituirea din funcţie se face prin ordin al prefectului, cu excepţia secretarului general al judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti. Propunerea trebuie adoptată cu votul a cel puţin două treimi din numărul consilierilor în funcţie, ca urmare a iniţiativei primarului, sau a unei treimi din numărul consilierilor. (art. 29 din legea 340/2004)

Pentru îndeplinirea funcţiilor şi atribuţiilor ce îi revin, prefectul poate solicita instituţiilor publice, precum şi asociaţiilor şi fundaţiilor de utilitate publică documentaţii, date şi informaţii, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze (art. 30 din legea 340/2004).

Numirea şi eliberarea din funcţie a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale se fac numai la propunerea prefectului, în condiţiile legii. (art. 25 din legea 340/2004).

903. De asemenea, noua lege privind instituția prefectului, preluând din art. 135 din legea 215/2001, menține detaliile legate de controlul legalității actelor administrației publice locale, și prevede în art. 26 ca „in exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, aceste acte, dacă le consideră nelegale, cu excepția actelor de gestiune. Actul atacat este suspendat de drept. Cu cel puțin 10 zile înaintea introducerii acțiunii prevăzute la alin. (1), prefectul va solicita autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia. Introducerea acțiunii de către prefect se face în termen de 30 de zile de la comunicarea actului. Acțiunea este scutită de taxa de timbru"[1)]

În exercitarea atribuțiilor ce-i revin, prefectul emite ordine cu caracter normativ sau individual, legea stabilind ca atunci când prin aceste acte administrative se stabilesc măsuri cu caracter tehnic, ele urmează să fie emise „după consultarea conducătorului serviciilor deconcentrate" ale administrației de stat [art. 32 alin. (2) din legea 340/2004]. Se observa însă că noua reglementare, față de textul art. 137 alin. (2) din legea 215/2001, nu mai prevede condiția contrasemnării ordinului și de conducătorii acestor servicii. De asemenea, menținându-se în linia vechii reglementări, art. 34 alin. (1) prevede că prefecții sunt obligați să comunice ordinele emise potrivit art. 32 alin. (2) conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale.

904. Ordinul prefectului, care conține dispoziții normative, devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștința publică, iar cel cu caracter individual de la data comunicării către persoanele interesate [art. 33 alin. (1) din Legea nr. 340/2004]. Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Administrației și Internelor, care poate propune Guvernului anularea lor, dacă le consideră nelegale sau netemeinice

Legea administrației publice locale, în versiunea din 1996, mai introducea și noțiunea de «prefectură»: „Prefectul, subprefectul și aparatul propriu își desfășoară activitatea în prefectura"[2)], formula reținuta și de Legea nr. 215/2001, care reține, totodată, și soluția aparatului propriu de specialitate, respectiv introducea posibilitatea constituirii oficiilor prefecturale.

Aceste soluții au fost preluate și în noua reglementare care prevede în art. 37 că, pentru exercitarea atribuțiilor conferite de lege, prefectul are un aparat propriu de specialitate pe care îl conduce iar conducerea operativă a acestuia se exercită de către secretarul general.[3)]

[1)] Cât privește termenul de introducere a acțiunii trebuie să admitem că textul citat este modificat implicit prin Legea nr. 554/2004, Legea contenciosului administrativ (M. Of., nr. 1157 din 7 decembrie 2004) care reglementează un termen general de 6 luni, dar numai în cazul actelor administrative individuale. Actele administrative normative pot fi atacate oricând.

[2)] Potrivit art. 2 din Legea nr. 340/2004 noțiunea de prefectură desemnează în accepțiunea actualei reglementări sediul instituției prefectului, sediu care este „în municipiul reședință de județ, într-un imobil proprietate publică a statului, a județului sau a municipiului, după caz".

[3)] Articolul 38 din Legea nr. 340/2004 prevede ca Secretarul general este înalt funcționar public și are studii superioare de lungă durată, de regulă juridice sau administrative, absolvite cu diplomă de licență ori echivalentă. Concursul sau examenul pentru ocuparea funcției de secretar general este organizat de către Ministerul Administrației și Internelor, la solicitarea prefectului, în condițiile legii. Numirea secretarului general și eliberarea sa din funcție se fac de către Ministerul Administrației și Internelor, potrivit legii.

În cadrul aparatului propriu de specialitate al prefectului se organizează și funcționează cancelaria prefectului.[1] În fine, art. 40 din lege mai arata că Prefectul poate organiza, prin ordin, **oficii prefecturale** în județele cu o suprafață întinsă, cu localități amplasate la mari distanțe de reședința județului sau în mari aglomerări urbane. În municipiul București se pot organiza oficii prefecturale în fiecare sector[2].

7.2. Comisia județeană consultativă

905. În fiecare județ și în municipiul București se organizează Comisia județeană consultativă.[3]

Comisia consultativă este formată, potrivit art. 145 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 din: prefect și președintele consiliului județean; subprefect și vicepreședinții consiliului județean; secretarul general al prefecturii și secretarul general al județului; primarul municipiului reședință de județ, respectiv primarul general, viceprimarii și secretarul general al municipiului București; primarii orașelor și comunelor din județ, respectiv primarii sectoarelor municipiului București; șefii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale organizate la nivelul județului sau al municipiului București; șefii compartimentelor din aparatul propriu

[1] Cancelaria prefectului este un compartiment organizatoric distinct, care cuprinde următoarele funcții: director, doi asistenți, doi consilieri, un secretar, precum și un curier personal. Personalul din cadrul cancelariei prefectului este numit sau eliberat din funcție de către prefect. Personalul din cadrul cancelariei prefectului își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă încheiat, în condițiile legii, pe durata exercitării funcției de către prefect. Activitatea cancelariei prefectului este coordonată de director, care răspunde în fața prefectului în acest sens.

[2] Oficiile prefecturale funcționează în subordinea directă a prefectului și fac parte integrantă din aparatul propriu de specialitate al prefectului, în cadrul numărului de posturi și al fondurilor aprobate anual. Prin derogare de la prevederile art. XVI alin. (2) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, oficiile prefecturale sunt conduse de un director. Numirea și eliberarea din funcție a directorului oficiului prefectural se fac de către prefect. Ordinul prefectului de înființare și organizare a oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul Ministerului Administrației și Internelor. Este, aici o concretizare a principiului descentralizării serviciilor publice sub nuanța delocalizarii. Structurile administrației publice trebuie să fie cât mai aproape de cetățean, inclusiv cele care reprezintă Guvernul la nivel departamental, este un principiu cu valoare de postulat al științei administrației contemporane. Se poate observa din cele de mai sus că știința administrației a redevenit, prin principiile ei, un instrument de lucru pentru administrația publică.

[3] Legea administrativă din 27 martie 1936 vorbea despre Consiliul de prefectură, compus din șefii următoarelor autorități administrative locale: medicul primar sanitar uman, medicul veterinar al județului, administratorii financiari, inginerul șef al județului, arhitectul județului, revizorul scolar al județului, directorul serviciului agricol județean. Legea preciza, în art. 91 alin. final, că atunci când apărea necesar puteau fi chemați la ședințe și șeful Parchetului Tribunalului local, inspectorii diferitelor servicii ministeriale cu reședința în localitate, protoiereii bisericilor, președinții Camerelor secțiilor profesionale, silvicultorul cel mai înalt în grad din județ, comandantul legiunii de jandarmi, președinții comitetelor scolare, directorii scolilor de curs secundar, membrii delegației consiliului județean. Consiliul de prefectura era pus sub președinția prefectului și avea drept scop asigurarea „bunului mers a tuturor serviciilor din județ", armonizarea și coordonarea activității acestora, înlaturarea dificultăților ce s-ar ivi în aplicarea legilor și regulamentelor, „să asigure aplicarea reală a tuturor măsurilor luate de puterea centrală" [art. 94 alin. (1)]. Interesante erau și dispozițiile art. 95 din lege, după care „Consiliul colaborează cu prefectul și delegațiunea permanentă județeană la punerea în aplicare a legilor și regulamentelor și la confecționarea regulamentelor județene ce cad în atribuțiunea consiliului județean. Este, de asemenea, organul consultativ al prefectului, în calitatea lui de reprezentant al puterii centrale".

de specialitate al consiliului judeţean, respectiv al Consiliului General al Municipiului Bucureşti; conducătorii regiilor autonome de interes judeţean, ai sucursalelor regiilor autonome de interes naţional şi ai societăţilor naţionale din judeţul respectiv sau din municipiul Bucureşti, precum şi conducătorii altor structuri organizate în judeţ sau în municipiul Bucureşti. La lucrările acesteia pot fi invitate şi alte persoane a căror prezenţă este considerată necesară.[1)]

906. Comisia consultativă se convoacă de prefect şi de preşedintele consiliului judeţean, respectiv de primarul general al municipiului Bucureşti, o dată la două luni sau ori de câte ori este necesar. Lucrările comisiei consultative sunt conduse prin rotaţie de prefect şi de preşedintele consiliului judeţean. Secretariatul comisiei consultative este asigurat de 2 funcţionari din aparatul propriu al prefectului şi de 2 funcţionari din aparatul propriu al consiliului judeţean.[2)]

Comisia consultativă dezbate şi îşi însuşeşte prin consens programul anual orientativ de dezvoltare economică şi socială al judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti, pe baza Programului de guvernare acceptat de Parlament. Programul orientativ de dezvoltare economică şi socială al judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti, se comunică serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, filialelor din judeţ ale regiilor autonome sau ale societăţilor naţionale, regiilor autonome de interes local şi societăţilor comerciale şi serviciilor publice de interes local interesate, precum şi autorităţilor administraţiei publice locale şi judeţene.

907. Este de observat că, deşi legiuitorul a înţeles să instituie un organism consultativ, după cum rezultă şi din denumire, îi stabileşte şi o competenţă decizională, dar nu numai în sens strict juridic al termenului, ci în sens de diligenţe manageriale.

Raţiunea de a fi a Comisiei consultative o reprezintă tocmai «descifrarea» obiectivelor ce revin judeţului din programul de guvernare şi realizarea unei convenţii, în acest sens, la nivelul factorilor principali din administraţia publică, adică a unei concepţii coerente şi unitare, ceea ce reclama, prin definiţie, cooperare şi coordonare între diversele autorităţi şi servicii publice administrative, statale, judeţene sau comunale (orăşeneşti, după caz).

Nu mai puţin, trebuie admis că, o data ce s-a realizat consensul, s-a adoptat şi o decizie, cu semnificaţie de **act administrativ**, obligatorie pentru autorităţile de la care emană, dar şi pentru cele la care se comunică.

Tocmai de aceea, legiuitorul a înţeles să vină şi cu o normă specială, spre a evita interpretările eronate şi, corespunzător, acţiunile disparate sau chiar contradictorii[3)].

[1)] În timpul guvernului PSD intre anii 2000-2004 s-a introdus practica teleconferinţelor saptămânale, vinerea, de la ora 9,00, teleconferinţe la care participă, practic, toţi funcţionarii publici cu funcţii de decizie din structurile statale de la nivel judeţean sau din cadrul administraţiei publice locale, precum şi parlamentari. De regulă, după teleconferinţă, prefecţii continuă lucrările Comisiei judeţene consultative, cel mai adesea în respectiva participare lărgită. Din experienţa de parlamentar de Prahova şi de participant la asemenea acţiuni pot spune că sunt soluţii viabile, la care trebuie reflectat pentru o consacrare legislativă expresă în viitor.

[2)] Vezi art. 146 din Legea nr. 215/2001.

[3)] „În cadrul reuniunilor comisiei consultative pot fi convenite şi alte acţiuni ce urmează să fie întreprinse de prefect şi de serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate organizate în judeţ, pe de o parte, şi de consiliul judeţean şi serviciile publice de sub autoritatea acestuia, pe de altă parte, în scopul armonizării măsurilor prevăzute în Programul de guvernare cu activităţile desfăşurate de autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene, în conformitate cu atribuţiile şi cu responsabilităţile ce le revin, potrivit legii" [art. 147 alin. (3) din Legea nr. 215/2001].

Administrația publică, în general, este calificată de doctrină ca fiind o activitate operativă, concretă și diferențiată, motiv pentru care legiuitorul a înțeles să instituie și o soluție operativă, un comitet operativ-consultativ, format din prefect, președintele consiliului județean, secretarul general al prefecturii, secretarul general al județului și primarul municipiului reședință de județ[1].

908. Comitetul operativ-consultativ se întrunește săptămânal, de regulă în ziua de luni, iar ședințele acestuia sunt conduse prin rotație de prefect, președintele consiliului județean și, respectiv, de primarul general al municipiului București. În cadrul comitetului operativ-consultativ se poate stabili inițierea, de comun acord, a unor proiecte de hotărâre a Guvernului sau, potrivit competențelor decizionale specifice fiecărei instituții și autorități, emiterea de ordine ale prefectului, dispoziții ale președintelui consiliului județean ori inițierea de hotărâri ale consiliului județean, care să concretizeze măsurile stabilite de comun acord.[2]

Rezultă, așadar, că acest comitet operativ-consultativ nu are competență decizională proprie, acesta sugerează doar adoptarea de acte juridice de către anumite autorități locale, având o influență mai mult moral-politică decât tehnic-juridică.

[1] Vezi art. 148 alin. (1) din Legea nr. 215/2001. Este de menționat că, la Municipiul București, comitetul operativ are o componență specifică, fiind incluși și primarii de sectoare.

[2] Articolul 148 alin. (3) și (4) din Legea nr. 215/2001.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a III-a

Funcția publică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Noțiunea de funcție publică în dreptul românesc și comparat

§ 1. Terminologie și modalități de analiză a materiei

1.1. Considerațiuni terminologice

909. Noțiunea de «funcție publică», tradițional, s-a impus ca o noțiune fundamentală a dreptului public, în principal a dreptului administrativ, ea fiind strâns legată de noțiunea de activitate, autoritate, organ etc. S-a arătat că un organ de stat sau o autoritate publică, în general, structural, cuprinde trei elemente: a) competența; b) mijloace materiale-financiare și c) personalul, iar personalul, la rândul său, este structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții, dintre care numai unele ne apar ca fiind funcții publice. Titularul unei funcții publice, într-o formulare generică, poartă denumirea de **funcționar public**[1].

910. Aceste idei se poate spune că reprezintă o constantă a doctrinei de drept public sau de știința administrației, motiv pentru care funcția publică apare ca fiind unul din elementele predilecte ale comparatiștilor și un criteriu de «comensurare» a legislațiilor țărilor integrate într-o formulă politică, cum ar fi Uniunea Europeană.[2] Dacă trecem peste meandrele istoriei și ne oprim numai la expresiile actuale, vom reține că legislația și doctrina sunt dominate de expresia franceză *fonction publique*, precum și de cea britanică *civil service*, fără a se înțelege că cele două noțiuni se suprapun, ele mai degrabă apar ca noțiuni opuse, cea franceză evocând filozofia «etatică», cea britanică evocând filozofia «liberală».[3] Dincolo de expresiile specifice altor limbi (de exemplu *offentlichen Dienst* în germană; *functionario* în spaniolă și portugheză; *impiegŕto civile* în italiană etc.), doctrina și legislația, inclusiv de limba engleză sau franceză, au folosit și folosesc și alte expresii, care în limba română ar fi: agent public, funcționar de stat, servitorul coroanei, manager public (al cetății) etc. Ne referim, firește, la expresiile folosite pentru a evoca genul nu specia, pentru că, tot tradițional, s-au impus diferite noțiuni pentru a evoca diferite specii de funcții publice (de exemplu, judecător, procuror, consilier, deputat, senator, ministru etc.), dintre care unele evocând un rang de demnitar al statului. Această varietate terminologică, impusă încă din secolul trecut, a fost determinată de varietatea situațiilor în care intervine o funcție publică, în general, în administrația publică, în particular. Dacă una din dimensiunile administrației publice este satisfacerea nevoilor

[1] „Funcționarul public este persoan[numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică" [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în M. Of., nr. 252/2004].

[2] Avem în vedere, în special, lucrarea Prof. *J. Ziller*, Egalité et mérite. L'acces ŕ la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne, elaborată sub egida Institutului European de Administrație Publică (cu sediul la Maastricht), publicată la Ed. Bruylant, Bruxelles, 1988. De același autor am cita și Administrations comparées, indicată deja, care cuprinde un capitol intitulat „Personalul administrației" (p. 349-433). Facem precizarea că multe din informațiile ce urmează, cu privire la unele țări ale Uniunii Europene au fost preluate din această lucrare.

[3] *J. Ziller*, op. cit., p. 350.

sociale prin prestarea de servicii publice și cum nevoile cresc o dată cu gradul de civilizație, este lesne de înțeles că la sfera funcțiilor publice administrative existente, la un moment dat, mereu s-au adăugat altele, pe măsură ce viața punea administrația să presteze noi și noi servicii, tot mai sofisticate, cibernetizate, robotizate, electronizate etc.

911. De aici, o temă mereu actuală, nu numai de ordin terminologic, dar mai ales de conținut: „Ce este un funcționar?". Doctrina a consemnat dispute celebre[1)], legislația a făcut încadrări dintre cele mai surprinzătoare, dar toate acestea n-au făcut decât să pregătească terenul celor actuale, cum cele de azi pregătesc terenul viitoarelor reglementări naționale și europene[2)], dacă este să ne oprim numai la continentul nostru. Este cert că, fără acest efort infernal de doctrină, de jurisprudență și de reglementare, nu am fi ajuns la principiile cardinale ale democrației și statului de drept de astăzi, care străbat reglementările statelor occidentale, în pofida tuturor varietăților terminologice și a soluțiilor dintr-un domeniu (serviciu) sau altul.[3)]

912. Obiectivul fundamental al demersului nostru teoretic îl reprezintă explicarea acestor principii și analiza, prin prisma lor, a realităților de la noi, nu de puține ori dominate de interese partizane, politicianiste, în dauna interesului național, dacă ne referim fie și numai la faptul că Statutul funcționarilor publici a fost adoptat după 9 ani de la adoptarea Constituției, urmare a presiunilor europene occidentale[4)], fiind deja modificat de câteva ori.[5)]

[1)] De pildă, G. Jéze îi considera și pe soldați funcționari publici, intrând într-o puternică polemică cu școala germană, O. Mayer și Laband, dar el a intrat într-o polemică și cu L. Duguit, când au stabilit natura juridică a consilierilor comunali sau a unor experți temporari (de exemplu, membrii unui juriu de expropriere), Jéze considerându-i și pe aceștia funcționari publici. Apoi, ce să mai vorbim de discuțiile din doctrina și meandrele jurisprudențiale de la noi, din perioada interbelică, cu privire la: salariații stabilimentelor de utilitate publică, notari publici, diurniști, preoți, jandarmi, medici, pădurarii statului, avocații statului, salariații diferitelor bănci, societăți, case, camere ori școli, respectiv la salariații care aveau diurnă ori, dimpotrivă, la persoanele care îndeplineau funcții onorifice (vezi, pentru o amplă analiză, *J.H. Vermeulen*, Statutul funcționarilor publici, Institutul de Arte Grafice Vremea, București, 1933, p. 7-115).

[2)] *Constanța Călinoiu, Verginia Vedinaș*, Teoria funcției publice comunitare, Ed. Lumina Lex, București, 1999; *D. Bossaert, C. Demmke*, Civil Service în the Accession States: New Trends and The Impact of Integration Process, Institutul European de Administrație Publică, Maastricht, 2003; *A. Stevens, H. Stevens*, Brussels Bureaucrats: the Administration of the European Union, Palgrave Macmillan, Houndmills (Hampshire), 2001.

În contextul integrării României în Uniunea Europeană, doctrina românească este obligată să pună și problema funcționarului public european, fiind de la sine înțeles că România va avea la Bruxelles nu numai europarlamentari ci și euro-funcționari. Așa se explică de ce această idee preocupă și specializările din învățământul superior. De pildă, în cadrul Universității Româno-Germane din Sibiu, începând cu anul universitar 2005/2006, se vor organiza, în colaborare cu Școala Superioară de Administrație din Meissen (Germania), studiile universitare de masterat în cadrul specializării „Dreptul Uniunii Europene și funcționarul public european".

[3)] Dată fiind situația aceasta, am fost obligați să concepem tratarea materiei ca o permanentă îmbinare a investigației istorice și de drept comparat cu cea de știința administrației. În felul acesta, sper, că am venit nu numai în întâmpinarea tinerilor care studiază funcția publică pe băncile facultăților, dar și legiuitorului. Trebuie să menționăm că am beneficiat, în formularea unor observații, și de lucrarea Review of draft Romanian civil service law, întocmită, în februarie 1993, sub egida S.I.G.M.A (Support for Improvement în Governance and Management în Central and Eastern European Countries), de către G. Braibant, Președintele în funcțiune la data respectivă al Institutului Internațional de Științe Administrative și vicepreședinte al Consiliului de Stat din Franța, A. Freibert, Public Service Expert, ILO, Geneva, Prof. K. Patchett, University of Walls, și S. Synnerstrom, SIGMA counselor, Public Service.

[4)] Statutul a fost adoptat în condițiile art. 113 din Constituție, în urma angajării răspunderii Cabinetului Radu Vasile, în ședința comună a Camerelor din 29 noiembrie 1999.

[5)] Ne referim la O.U.G. nr. 82/2000, publicată în M. Of., nr. 293/2000 aprobată cu completări prin Legea nr. 327/2002, publicată în M. Of., nr. 422/2002, respectiv la O.U.G. nr. 284/2000, publicată în

1.2. Tratarea materiei în cursurile universitare de la noi

913. Profesorul Paul Negulescu consacra un capitol „Teoriei funcţiei publice"[1], structurat pe trei secţiuni: a) Teoria funcţiei publice, b) Funcţionarii publici şi c) Statutul funcţionarilor publici, care pleacă de la ideea, cum vom arăta, că funcţia publică este indispensabilă serviciului public, fără de care nu este de conceput dreptul de a comanda, puterea publică. „Când se organizează un serviciu public, se stabilesc funcţiuni clasate în ordine de subordonare ierarhică, stabilindu-se pentru fiecare funcţiune atribuţiuni de putere publică, într-o anumită sferă de competenţă".[2] Profesorul *Erast Diti Tarangul,* cum am arătat, consacra „Funcţionarilor publici" o parte a tratatului[3], structurată pe două capitole (I. Noţiunea şi caracterul juridic al funcţionarilor publici, II. Statutul funcţionarilor publici), oprindu-se la următoarele mari probleme (paragrafe): Funcţionarii publici şi agenţii angajaţi, Noţiunea de funcţionar public, Caracterul juridic al funcţionarilor publici, Noţiunea de statut al funcţionarilor publici, Modul de recrutare a funcţionarilor publici, Obligaţiile funcţionarilor publici, Disciplina funcţionarilor publici, Drepturile funcţionarilor publici, Încetarea serviciului.[4] Profesorul Romulus Ionescu analizează, într-un prim capitol, intitulat „Situaţia juridică a funcţionarilor de stat", următoarele aspecte: normele juridice care reglementează situaţia funcţionarilor de stat; disciplina muncii; drepturile şi îndatoririle funcţionarilor de stat; naşterea, modificarea şi încetarea raportului de funcţiune de stat, iar în alt capitol stimularea şi răspunderea funcţionarilor de stat[5], în timp ce un alt autor (Alexandru Negoiţă) preia concepţia tratatului francez de ştiinţa administraţiei (din 1966), analizând, în 1977,[6] următoarele teme mari cu privire la funcţionarii din administraţia de stat: formarea funcţionarilor administraţiei de stat, funcţionarul şi cetăţeanul, funcţionarul administraţiei de stat şi societatea; aprecierea, promovarea în muncă şi responsabilitatea funcţionarilor administraţiei de stat; conducătorul şi ajutoarele sale în organele administraţiei de stat.[7]

M. Of., nr. 696/2000 aprobată cu modificări prin Legea nr. 661/2001 publicată în M. Of., nr. 764/2001 şi, de asemenea, la Legea nr. 161/2003, publicată în M. Of., nr. 279/2003, la Legea nr. 344/2004, publicată în M. Of., nr. 674/2004, precum şi la O.U.G. nr. 39/2005, publicată în M. Of., nr. 430/2005.

[1] Este vorba de capitolul VII, care cuprinde aproximativ 90 de pagini din cele 623 ale primului volum.

[2] *P. Negulescu,* op. cit., p. 521.

[3] Sunt aproximativ 140 de pagini (din 659), consacrate tratării efective a acestei instituţii a dreptului administrativ.

[4] *E.D. Tarangul,* op. cit., p. 215-355.

[5] *R. Ionescu,* op. cit., p. 184-206.

[6] Lucrarea intitulată „Ştiinţa administraţiei", apărută la Ed. Didactică şi Pedagogică, a făcut obiectul unor discuţii în coloanele revistei „Flacăra", dar şi în cadrul Facultăţii de Drept din Bucureşti, autorul fiind acuzat de plagiat. Ea rămâne importantă, totuşi, prin faptul că a adus în actualitate doctrina franceză, într-o perioadă în care ştiinţele juridice şi ştiinţele administrative erau înfeudate unei ideologii politice impusă ca valoare oficială a statului.

[7] Se impune a sublinia că în lucrarea din 1981 autorul la care ne referim promovează o altă concepţie logico-metodologică cu privire la materia „personalul administraţiei de stat", consacrând acesteia trei capitole (p. 151-193): Cap. I - Funcţiile în organele administraţiei de stat şi condiţiile de exercitare ale acestora (noţiuni, legalitatea funcţiei, învestitura legală a persoanei care exercită funcţia, persoana care exercită funcţia face parte din organul administraţiei de stat în calitate de încadrat în muncă la acest organ, condiţiile de acces la funcţiile din administraţia de stat, modurile de recrutare a funcţionarilor de stat, recrutarea prin concurs); Cap. II - Drepturile şi obligaţiile funcţionarilor administraţiei de stat (drepturile funcţionarilor, obligaţiile funcţionarilor, relaţiile sociale reglementate juridic şi rolul lor în administraţia de stat, funcţiile şi calităţile conducătorului unui colectiv de muncă din administraţia de stat, aprecierea

914. Profesorul Ilie Iovănaş intitulează Cap. V din cursul său „Cadrele administraţiei de stat" şi îl structurează pe următoarele paragrafe: consideraţii generale, noţiunea funcţiei şi funcţionarului administrativ, clasificarea funcţionarilor administrativi, recrutarea cadrelor aparatului administrativ, perfecţionarea pregătirii cadrelor administraţiei de stat, relaţiile sociale dintre cadrele administraţiei de stat şi dintre acestea şi cetăţeni, aprecierea cadrelor administraţiei de stat, răspunderea cadrelor administraţiei.[1)]

Autorii de manuale universitare din ultima perioadă continuă, în general, tradiţia, consacrând funcţiei publice subdiviziuni, dar s-a impus şi formula analizării regimului juridic al diferitelor funcţii din administraţia publică, acolo unde se cercetează autoritatea respectivă.[2)]

1.3. Tratarea materiei în cursurile franceze

915. Referindu-ne, pentru început, la Prof. Laubadére, reţinem că partea din tratat consacrată «funcţiei publice» cuprinde două titluri: Bazele juridice ale funcţiei publice şi,

---

activităţii desfăşurate de personalul administraţiei de stat); Cap. III - Răspunderea funcţionarilor administraţiei de stat pentru neîndeplinirea obligaţiilor ce le revin în legătură cu exercitarea funcţiei îndeplinite (răspunderea disciplinară, răspunderea contravenţională, răspunderea penală, răspunderea materială, răspunderea civilă).

Lucrarea lui Al. Negoiţă, deşi este intitulată „Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei", era preponderent o „cercetare" în stilul specific autorului de ştiinţa administraţiei.

Una din cele mai profunde analize în „doctrina administrativă socialistă" ne oferă autorul polonez J. Starosciak, lucrarea sa „Elemente ale ştiinţei administraţiei" fiind tradusă şi în limba română, Ed. Politică, Bucureşti, 1967. Astfel, Prof. Starosciak consacra expres două din cele XI capitole ale lucrării sale aspectelor referitoare la „cadrele din administraţia de stat": cap. VI „Problema selectării cadrelor pentru administraţia de stat" (condiţiile de lucru în organele administraţiei de stat, stabilizarea şi formele juridice de numire a funcţionarilor, gradul de solicitare a funcţionarilor din administraţia de stat, posibilităţile şi limitele aprecierii calităţilor personale ale funcţionarului din organele administraţiei, metodele de selecţionare a candidaţilor, problematica pregătirii profesionale şi a ridicării calificării funcţionarilor din organele administraţiei) şi cap. VII „Probleme ale politicii de cadre în organele administraţiei de stat" (promovarea în muncă, repartizarea funcţionarilor, aprecierea funcţionarilor, sancţiuni, evidenţieri, disciplina, organizarea relaţiilor în cadrul colectivului de lucru, rutina administrativă, intensitatea muncii şi a odihnei, rolul serviciului de cadre).

Tangenţial, aspectele referitoare la funcţie şi funcţionar, îndeosebi la funcţia de conducere, sunt analizate şi în Cap. IV al lucrării, intitulat „Conducătorul şi consilierii lui" (explicaţii terminologice, calităţile conducătorului, autoritatea conducătorului, tipurile de conducere, supraîncărcarea cu sarcini a conducătorului, contactele personale de lucru ale conducătorului, înnoirea planificată a cadrelor de conducere, statul major ca una din formele organizatorice ale activităţii de consultare şi de pregătire a măsurilor, premisele unei bune organizări a muncii de stat major, p. 178-275).

[1)] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 173-198.

În ceea ce ne priveşte, am optat pentru o cercetare analitică a materiei funcţiei publice, structurând o parte din cursul publicat în 1986 pe următoarele capitole: Noţiunea de funcţie publică, Delimitarea sferei şi clasificarea funcţionarilor, Recrutarea şi încadrarea funcţionarilor, Pregătirea profesională şi ridicarea calificării, Aprecierea şi promovarea funcţionarilor, Răspunderea şi responsabilitatea, iar în final am pledat pentru un Statut al funcţionarilor publici (*A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., 1986, p. 210-306).

[2)] Vezi, în acest sens, *A. Trăilescu*, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 40 şi urm.; *Dana Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 277. Din sfera lucrărilor cu caracter monografic, *E. Albu*, Administraţia ministerială în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 56 şi urm.

respectiv, Regimul juridic al funcţiei publice, fiecare structurat mai departe pe capitole şi secţiuni.[1)]

Astfel, în primul titlu sunt analizate probleme de genul: compoziţia şi situaţia juridică a personalului administraţiei (caracterul eterogen al personalului, noţiunea de agent public, noţiunea de funcţionar public), concepţia modernă asupra funcţiei publice, natura juridică a situaţiei funcţionarilor - teoria situaţiei legale şi regulamentare, sursele juridice ale funcţiei publice, organizarea generală a funcţiei publice, tendinţe ale concepţiei franceze asupra funcţiei publice, iar în titlul al doilea sunt tratate probleme ca: realizarea carierei funcţionarilor (recrutarea, aprecierea şi avansarea, poziţiile, încetarea definitivă a funcţiei), avantaje pecuniare ale funcţiei publice (remuneraţia funcţionarilor, pensia de retragere), funcţionarii şi libertăţile lor publice (libertatea cuvântului, libertatea de asociere etc.), obligaţiile funcţionarilor şi sarcinile lor, statutul funcţionarilor comunali, contenciosul funcţiei publice (jurisdicţiile competente, recursurile contencioase, efectele judecăţii).

916. În cursul Decanului Vedel, ca şi în cel al Prof. Rivero, care sunt cursuri cu caracter general, nu găsim părţi, capitole etc. consacrate teoriei funcţiei publice, dar când se analizează răspunderea administraţiei pentru pagube, găsim şi capitole de genul „*La responsabilité des agents pour faute personnelle et ses rapports avec la responsabilité des personnes publiques*" (Responsabilitatea agenţilor pentru faptele personale şi raporturile acesteia cu responsabilitatea persoanelor publice). Este de menţionat că în sistemul învăţământului juridic din Franţa în unele facultăţi sau la unele specializări există un curs special de drept administrativ, intitulat Dreptul funcţiei publice sau cursuri de ştiinţa administraţiei, specializate pe funcţia publică.[2)]

[1)] *A. de Laubadère*, Droit administratif (traité élémentaire), vol. II, L.G.D.J., Paris, 1970, p. 11-115. Pentru modul de tratare a «funcţiei publice» de către ştiinţa administraţiei franceze, a se vedea *B. Gournay, J.F. Kesler, J. Sinek-Paydessau*, Administration publique, op. cit., p. 350-450, unde materia este grupată pe trei capitole: Selecţionarea funcţionarilor (metodele nedemocratice, metodele democratice); Formarea funcţionarilor (formaţia universitară, şcoli speciale şi scoli normale, E.N.A.); Cariera funcţionarilor (noţiune, afectaţiunea, mobilitatea, avansarea, poziţiile, cazurile de încetare definitivă a funcţiei).

Pentru modul de tratare a personalului administraţiei de stat în doctrina administrativă americană contemporană, vezi, cu titlu de exemplu: *G.E. Berkley, J.E. Rouse*, The Craft of Public Administration (Arta administraţiei publice), McGraw-Hill Humanities, ediţia a 9-a, Boston, 2003, iar pentru doctrina engleză *A.W. Bradley, K.D. Ewing*, Constitutional and Administrative Law, 1997, p. 305-323.

[2)] Pentru a înţelege aceste particularităţi este, credem, important, mai ales pentru studenţi, a menţiona că învăţământul superior din Franţa are o structurare pe mai multe trepte, fiecare finalizându-se cu o diplomă ce atestă un anume statut academic, cu drepturile corespunzătoare. Astfel, o primă diplomă se oferă după doi ani, studii superioare generale, alta se oferă după trei ani, alta după patru ani, iar pentru doctorat sunt necesari 6 ani de studii. Aşa se explică de ce, practic, în învăţământul juridic numai primii doi ani sunt aproximativ identici, deja din anul al treilea încep specializările, cu accente pe anumite zone ale dreptului sau, după caz, de interferenţă a dreptului cu ştiinţele politice, cu ştiinţele economice etc. De aici şi denumirile diferite ale facultăţilor, multe facultăţi cu profil juridic având chiar în denumire şi alte informaţii decât cele care, tradiţional, evocă acest profil, cum ar fi: Drept şi relaţii internaţionale, Drept şi ştiinţe politice (de exemplu Aix-Marseille); Drept şi ştiinţe economice (la cea din Paris unde a fost decan de onoare Prof. Georges Vedel) etc. Mai mult, există la Paris şi Universitatea de Drept, de Economie şi de Ştiinţe Sociale unde, între alţii, este Prof. Jean Rivero. Unul din centrele universitare în care există o specializare pentru administraţia publică, cu accente pe funcţia publică, este Reims.

§ 2. Evoluţia reglementării cu privire la funcţia publică

2.1. Scurt istoric privind reglementările din ţările Uniunii Europene

917. După cum se arată în lucrările naţionale, cât şi în lucrările de drept administrativ comparat,[1] în fiecare ţară apuseană există tradiţii ale funcţiei publice, care nu trebuie confundate cu apariţia unui statut general. Se apreciază că prima ţară care a adoptat un Statut general al funcţiei publice este Spania, prin Legea din 1852, urmată de Luxembourg, printr-o lege din anul 1872, şi Danemarca, în 1899. În Italia, primul statut al funcţionarilor civili ai statului a fost adoptat la 22 noiembrie 1908, iar în Republica Irlanda prima lege privind funcţia publică datează din anul 1922. Olanda şi Belgia au adoptat prima lege privind funcţionarii în 1929, iar Regulamentul general al funcţionarilor din Regat apare în anul 1931.[2]

Cât priveşte Germania, care are tradiţii în ceea ce priveşte funcţia publică încă din evul mediu, dacă ne referim numai la funcţionarii pe viaţă, după Prof. Jacques Ziller, prima lege privind codificarea generală a normelor funcţiei publice s-a adoptat de către regimul naţional socialist în 1937, menţionând că a existat încă de la începutul secolului al XIX-lea, mai exact de la 1 iulie 1806, un Cod bavarez al funcţiei publice (*Hauptlandespragmatik für die Dienstverhaltnisse des Staatsdiener*).[3] Paradoxul legislativ din Germania se regăseşte şi în Franţa, unde tradiţiile funcţiei publice sunt cu mult anterioare Revoluţiei de la 1789, iar Camerele, în repetate rânduri, au studiat diferite proiecte (îndeosebi în anii 1879, 1885, 1909), dar primul Statut al funcţiei publice a fost adoptat de către regimul de la Vichy.[4]

Grecia a adoptat primul Statut al funcţionarului public în anul 1951, fiind inspirat, după cum apreciază Prof. Ziller, din statutul francez, din dreptul german şi din dreptul englez al funcţiei publice.[5]

---

[1] *J. Ziller*, op. cit., p. 368.

[2] Autorul citat remarca în anul 1937, când în Belgia s-a adoptat Statutul general al agenţilor de stat, că Louis Camm s-a inspirat din sistemul britanic (idem).

[3] *J. Ziller*, op. cit., p. 368. Fără a intra într-o polemică, reţinem că aici este şi o chestiune de percepţie a noţiunii de Cod, fiind ştiut că Frederic Wilhelm I şi Frederic II au reuşit să pună bazele unei administraţii de stat, bazată pe funcţionari capabili şi devotaţi, cum am arătat, iar principiile de organizare a administraţiei publice, cu referiri şi la funcţionarii publici, au fost consacrate în Codul general din 1794. Apoi, despre un statut al funcţionarilor publici, după unii autori, inclusiv de la noi, ar trebui vorbit de la Legea din 1873, modificată în 1907 (*D. Brezoianu*, *Sisteme* administrative contemporane, Universitatea din Bucureşti, 1987, p. 161).

[4] Această reglementare care, la fel ca şi cea germană, conţinea discriminări faţă de evrei şi femei, a fost abrogată imediat după eliberare, adoptându-se, în octombrie 1946, un statut general, care se află la originea reglementărilor actuale în vigoare.

[5] *J. Ziller*, Administrations comparées, loc.cit. Autorul, cât priveşte Marea Britanie, arată că tradiţiile privind funcţia publică se regăsesc cu începere din anul 1870, după punerea în practică, de către Guvernul Gladstone, a ansamblului de recomandări formulate cu 17 ani mai înainte de către Sir Stafford Northcote şi Sir Charles Trevelyan, care au fost aplicate doar parţial până atunci. Se susţine că Ordinul de Consiliu din 1891 nu este decât un continuator al soluţiilor din 21 mai 1853 şi 4 iunie 1870, care prevedeau, potrivit tradiţiei britanice, aplicarea lor periodică şi regulată (expresia în engleză este: *from time to time*).

2.2. Evoluția reglementării în țara noastră până la Constituția din 1923

918. În țara noastră există, de asemenea, o bogată tradiție în privința reglementării tuturor aspectelor referitoare la regimul funcției din administrația de stat printr-un statut. Problema funcționarilor publici, a „dregătorilor" a constituit întotdeauna o preocupare majoră pentru sistemele legislative și de guvernare cunoscute de istorie, situație de la care n-au făcut excepție legiuirile care au existat pe teritoriul patriei noastre.

Referindu-ne la legislația modernă, se poate spune că o primă reglementare, cât de cât unitară, cu privire la funcționarii administrativi se află în Regulamentele Organice.

Reformele legislative înfăptuite de Al. I. Cuza, între care adoptarea legii instrucțiunii, precum și a legii cu privire la Consiliul de Stat, firește în baza principiilor statornicite prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris,[1] au cuprins unele referiri, fie și implicite, la funcționarii din administrația de stat. De altfel, cum se arată în literatura de drept administrativ mai veche, Constituția lui Cuza stabilește principiul numirii «indivizilor» care sunt chemați să constituie organul executiv și să voiască în numele lui. În realitate, conform art. 7 din Statutul lui Cuza (din 1864), șeful statului numea pe membrii Corpului ponderator. Unele dispoziții cu privire la funcțiile publice sunt cuprinse și în Legea electorală din 1864, care face parte din Constituția lui Cuza. De pildă, în art. 26 se arată că mandatul de deputat este „necompatibil cu funcțiile de miniștri, de membri ai Curții de Casație, de procuror pe lângă curți și tribunale, de directori și șefi de secțiune la diferite ministere și prefecturi, de prefect și de subprefect, de șefi și de comisari de poliție, precum și de militari în serviciul activ". În ipoteza în care un deputat a primit o «funcțiune publică salariată», el se socotește „demisionat, ne mai putând să-și exercite mandatul său".

919. Constituția din 1866, în art. 88, consacra principiul după care Regele numește și revocă pe miniștrii săi, respectiv numește sau confirmă în „funcțiunile publice potrivit legii".

Astfel, în baza acestui text din Constituție au apărut o serie de legi speciale prin care se reglementau anumite sisteme după care statul urma să facă numirea în funcțiile publice respective.

Cu titlu de exemplu, reținem Legea Curții de Conturi, din 14 martie 1874, care în art. 8 stabilea că președintele și membrii curții se numeau de Rege „după Lista de prezentațiune în număr îndoit, dată de Adunarea deputaților". De asemenea, și legea pentru organizarea judecătorească din aceeași perioadă, stabilea că, pentru fiecare vacanță, Consiliul Superior al Magistraturii recomanda un număr de trei persoane (magistrați sau avocați), din care ministrul justiției numește pe unul (art. 120).

Cât privește funcțiunile publice din administrația de stat sub imperiul *Constituției din 1866*, nu se poate vorbi despre o reglementare juridică unitară, deși doctrina românească era foarte clară în privința funcției publice încă de la 1904, o dată cu apariția primei ediții a Tratatului de drept administrativ al Prof. P. Negulescu,[2] iar Constituția prevedea expres, în

---

[1] Acest Statut, după unii autori, reprezintă prima Constituție românească (*I. Muraru*, Drept constitutional, vol. I, T.U.B., 1982, p. 77), după alți autori, opinie la care ne-am raliat, caracterul de primă Constituție scrisă română îl au Regulamentele Organice, chiar dacă au fost date de o putere străină. Mai mult, se poate susține și ideea, până la Regulamente, a unei constituții cutumiare (*A. Iorgovan*, Drept constitutional și institutii politice, op. cit., p. 92-110 și opiniile acolo citate).

[2] În continuare, noi vom cita însă din ediția a IV-a (și ultima) a Tratatului (vol. I), apărută la Institutul de Arte Grafice, Editura Marvan, București, 1934.

art. 131 alin. (5), adoptarea unei legi speciale „asupra condițiilor de admisibilitate și înaintare în funcțiunile administrației publice". O asemenea lege însă nu s-a adoptat niciodată cât a fost în vigoare această Constituție.

Au mai trebuit să treacă încă 20 de ani de la apariția lucrării fundamentale a lui P. Negulescu până la adoptarea primului Statut al funcționarilor publici. Mai precis, la 19 iunie 1923 s-a adoptat Legea statutului funcționarilor publici, urmare a principiilor stabilite prin Constituția din 1923 (publicată în M. Of. nr. 60 din 19 iunie 1923).

2.3. Sinteză a reglementării funcției publice între 1923 și 1949

920. Astfel, în art. 8 din Constituția din 1923 se precizează:

„Nu se admite în stat nici o deosebire de naștere sau clase sociale.

Toți românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie sunt egali înaintea legii și datori a contribui fără osebire la dările și sarcinile publice.

Numai ei sunt admisibili în funcțiile și demnitățile publice, civile și militare.

Legile speciale vor determina statutul funcționarilor publici. Străinii nu pot fi admiși în funcțiunile publice decât în cazuri excepționale și anume statornicite de legi".

Articolul 37 din Legea statutului funcționarilor publici proclama principiul că nimeni nu poate fi numit într-o funcțiune publică decât pe baza unui examen de capacitate.

Este de menționat că această lege se referea la funcțiunile publice în general, nu numai la funcțiile publice administrative, ceea ce nu a împiedicat ca la 25 iunie 1924 să fie adoptată Legea pentru organizarea judecătorească, care prevedea o serie de dispoziții speciale pentru „membrii ordinului judecătoresc".

921. Se poate spune că Legea din 19 iunie 1923 reprezenta dreptul comun pentru funcționarii publici, la dispozițiile sale se recurgea ori de câte ori nu existau dispoziții speciale chiar în actele normative privitoare la „membrii ordinului judecătoresc". Pe de altă parte, dispozițiile sale nu se aplicau în cazul funcțiilor publice administrative pentru care existau reglementări speciale, așa cum era Legea contabilității publice ori legile speciale cu privire la corpul ofițerilor, corpul inginerilor tehnici, corpul inginerilor silvici, corpul agronomic, corpul veterinar, corpul arhitecților, corpul funcționarilor telegrafo-poștali etc., dintre care unele erau anterioare Constituției din 1923.[1)]

La 3 noiembrie 1923 a fost adoptat Regulamentul legii statutului funcționarilor publici care stabilește, în detaliu, regimul juridic al funcționarului public din administrația de stat (funcția, gradul, postul, clasa, cum se face numirea, pregătirea profesională, ierarhia administrativă, dreptul disciplinar, dreptul la pensie etc.).[2)]

Mai este de menționat că dispoziții cu privire la funcționarii din administrația centrală, la demnitari, erau prevăzute și în Legea din 2 august 1929 pentru organizarea ministerelor,[3)] iar cu privire la funcționarii din administrația locală, în Legea pentru unificarea administrativă, din 1925.

[1)] Vezi, asupra acestor legi speciale, *P. Negulescu*, op. cit., p. 532, nota nr. 1.

[2)] Vezi pe larg, asupra acestui regim juridic, *P. Negulescu*, op. cit., p. 538 și urm.; *J. Vermeulen*, Statutul funcționarilor publici, București, 1933.

[3)] De exemplu art. 3 preciza că Primul-ministru și miniștrii intră în funcțiune după ce depun un anume jurământ în fața șefului statului, iar subsecretarii de stat depuneau același jurământ înaintea Primului-ministru etc.

922. De asemenea, dispoziţii foarte importante ce întregesc regimul juridic al funcţiei publice din administraţia de stat românească, după adoptarea Constituţiei din 1923, se aflau şi în Legea din 23 decembrie 1925 pentru contenciosul administrativ.[1)]

Legea statutului funcţionarilor publici din 19 iunie 1923 a rămas în vigoare, cu mici modificări, până la 8 iunie 1940, când s-a promulgat Codul funcţionarilor publici.[2)] Codul, după cum se preciza în art. 3, cuprindea două părţi: Partea I conţinea dispoziţii pentru toţi funcţionarii publici din toate serviciile (condiţiile generale de recrutare, drepturile şi obligaţiile, incompatibilităţile, ocrotirea familiei, concedii, pensii, asociaţii şi case de credit) iar Partea a II-a se referea numai la funcţionarii administrativi şi la funcţionarii de specialitate, cu excepţia celor prevăzuţi la art. 49 (de exemplu corpul judecătoresc, ofiţerii, corpul didactic, avocaţii, medicii, inginerii, preoţii etc., care aveau legi speciale).

Acest Cod a suferit numeroase modificări (numai în primul an de aplicare a suferit zece modificări), motiv pentru care în baza Legii din 7 februarie 1942, codul a fost republicat (în M. Of. din 10 martie 1942) cu o nouă numerotare a articolelor, fiind abrogat în mod expres după 23 august 1944, când s-a adoptat în această materie o reglementare nouă corespunzătoare noilor principii constituţionale ce au fost consacrate printr-o serie de acte juridice, începând cu Decretul nr. 1626/1944, de repunere în vigoare, cu unele modificări, a Constituţiei din anul 1923.

Astfel, la 22 septembrie 1946 se adopta Legea nr. 746 pentru Statutul funcţionarilor publici, lege care cuprindea şase părţi. Prima parte era consacrată dispoziţiilor generale, partea a doua se referea la condiţiile de încadrare, partea a treia era intitulată „Tratarea în serviciu" (drepturile funcţionarilor, retribuţii, indemnizaţii, pensionare etc.), partea a patra se referea la îndatoririle funcţionarilor, partea a cincia conţinea dispoziţii speciale, iar partea a şasea, dispoziţii finale şi tranzitorii.[3)]

Această lege a fost, însă, abrogată după trei ani, prin Decretul nr. 418 din 16 noiembrie 1949, pe fondul preocupărilor privind adoptarea primului Cod al muncii.

Din cele de mai sus rezultă că în România, din 1923 şi până în 1949, funcţionarii publici au avut un statut legal unitar, situaţie ce se regăsea şi în alte ţări europene, cum s-a arătat.

2.4. Sinteză a reglementării funcţiei publice între 1950-1989

923. Realităţile politice prin care a trecut România după cel de-al doilea război mondial, ca de altfel toate ţările ce au intrat în sfera de dominaţie a imperiului sovietic, urmare a înţelegerilor de la Yalta, nu au putut rămâne fără efect în ceea ce priveşte reglementarea funcţiei publice. Se conturase teza după care funcţionarii, printr-un atare statut, au apărut ca o castă privilegiată, care a fost un instrument în mâna burghezo-moşierimii pentru exploatarea muncitorilor şi ţăranilor. Cum puterea fusese luată de comunişti, care au şi impus o primă Constituţie socialistă a ţării şi trebuia instaurată dictatura proletariatului, este uşor de înţeles că o atare ideologie

---

[1)] Aşa, de exemplu, art. 107 arăta că funcţionarii care au făcut acte ilegale sunt răspunzători faţă de particularul vătămat.

[2)] Vezi pe larg, asupra regimului juridic al funcţionarilor publici stabilit prin acest Cod, *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 259 şi urm.

[3)] Vezi pe larg, asupra caracterizării acestui act normativ în doctrina de specialitate a vremii, *C. Rudescu, Gh. Marchidan*, Statutul funcţionarilor publici şi statutul salariaţilor comunali. Comentariu doctrinar şi jurisprudenţial, Bucureşti, 1947.

nu se mai concilia cu teza unui drept la carieră al funcţionarului public, cu principiul profesionalismului şi garantării stabilităţii în funcţie prin contenciosul administrativ şi altele asemenea, impuse cu atâtea eforturi, şi la noi, în perioada interbelică. Funcţia publică, în mod clar, trebuia politizată, iar în funcţii publice trebuiau să ajungă reprezentanţi ai fostelor clase oprimate, devenite «clase conducătoare» în noul regim, neavând relevanţă dacă se pricepeau sau nu.

924. A fost una din cele mai tragice perioade din istoria noastră, practic în perioada stalinistă a fost distrusă fizic întreaga clasă politică a ţării şi întregul aparat funcţionăresc al statului, de la Guvern şi până la guardul comunal. Aşa se explică că nici una din cele trei constituţii socialiste nu a cuprins nici o referire cu privire la funcţia publică, această noţiune, ca şi multe altele (putere publică, domeniu public etc.), s-a considerat ca au devenit desuete, funcţionarul public dobândind statutul de «om al muncii», supus aceloraşi principii juridice consacrate de Codul Muncii. Filozofia acelui sistem politic era în sensul ştergerii deosebirilor dintre funcţionari şi muncitori, funcţionarii fiind angajaţi în lupta de lichidare a exploatării omului de către om şi de construire a socialismului.[1] De altfel, art. 2 din primul Cod al Muncii, care a intrat în vigoare în 1950, prevedea foarte clar: „Codul muncii se aplică, pe de o parte, organelor şi instituţiilor de stat, întreprinderilor şi organizaţiilor economice ale statului, organizaţiilor cooperatiste şi celor cu caracter obştesc, precum şi persoanelor fizice şi juridice din sectorul particular, care folosesc munca salariată". Este adevărat, în art. 25 se admitea posibilitatea adoptării, pentru anumite categorii de raporturi juridice de muncă, a unor reglementări speciale, dar, evident, ca regimuri speciale de dreptul muncii, nu de drept administrativ. Oricum, cât a fost în vigoare acest act normativ nu s-a pus problema unei reglementări speciale pentru raporturile de funcţie publică.

925. Apoi, Codul Muncii din 1972[2], în vigoare până în anul 2003[3], evident, cu modificările exprese şi implicite ulterioare, în primul rând determinate de adoptarea Constituţiei din 1991, a venit cu o soluţie mai nuanţată, punând problema, în art. 61 alin. (2), a unui Statut general al personalului din aparatul de stat.[4]

---

[1] De pildă, în finalul Preambulului Constituţiei din 1952 se menţiona că ea consacră rezultatele obţinute până atunci „de oamenii muncii, în frunte cu clasa muncitoare, în opera de construire a societăţii socialiste în ţara noastră", iar în art. 2 alin. (2) din Constituţia din 1965 se menţiona: „Puterea poporului se întemeiază pe alianţa muncitorească-ţărănească. În strânsă unire, clasa muncitoare - clasa conducătoare în societate -, ţărănimea, intelectualitatea, celelalte categorii de oameni ai muncii, fără deosebire de naţionalitate, construiesc orânduirea socialistă, creând condiţiile trecerii la comunism".

[2] Codul Muncii – Legea nr. 10/1972 – a fost publicat în B. Of. nr. 140 din 1 decembrie 1972 şi a intrat în vigoare, potrivit art. 191 din cuprinsul său, în termen de 3 luni de la publicare.

[3] Noul Cod al muncii a fost adoptat prin Legea nr. 53/2003, publicată în M. Of., nr. 72/2003, care abrogă în mod expres Codul muncii al R.S.R., adoptat prin Legea nr. 10/1972, cu modificările şi completările ulterioare.

Legea nr. 53/2003, la rândul său, a fost modificată şi completată prin Legea nr. 480/2003 (publicată în M. Of., nr. 814/2003) şi prin Legea nr. 541/2003 (publicată în M. Of., nr. 913/2003), ultima modificare fiind adusă prin O.U.G. nr. 65/2005 (publicată în M. Of., nr. 576/2005).

[4] Alături de alţi autori (de exemplu, *Maria Florescu*, Statutele profesionale în R.S. România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1985, p. 38), am arătat şi noi că textul din Codul Muncii trebuie interpretat în spiritul său şi nu în litera sa, în realitate trebuiau elaborate mai multe statute pentru diferite categorii de funcţionari publici, schiţând un ante-proiect pentru un Statut al funcţionarilor publici din administraţia de

În pofida argumentărilor din literatura de specialitate, un statut general al funcţionarilor din administraţia publică nu s-a adoptat până la Revoluţia din Decembrie 1989, în schimb au fost adoptate, prin lege, statute disciplinare sau profesionale pentru diferite domenii (de exemplu cercetare, energie electrică, sistemul bancar, transportul C.F.R., poştă şi telecomunicaţii etc.),[1] unele în vigoare şi în prezent.

În concluzie, regimul funcţiei publice, în toată această perioadă, a fost topit în regimul contractului de muncă, aplicându-se Codul muncii şi celelalte reglementări cu caracter general,[2] iar pentru anumite sectoare au fost acceptate şi reglementări speciale, fără a ieşi din regimul contractual.

926. Partea comică a situaţiei este dată de faptul că cele mai importante funcţii publice din stat, prevăzute de Constituţie, nu apăreau, sub aspectul elementelor ce conturează regimul raportului de muncă, în nici o lege, deşi Legea nr. 57/1974 a avut pretenţia că reglementează „Nomenclatorul unic al funcţiilor tehnice, economice, de altă specialitate, administrative de deservire şi de pază", din întreaga societate, aspecte la care ne-am referit şi în lucrarea noastră din 1986.[3]

Mai este de menţionat că pentru judecători, procurori şi cadrele militare s-au menţinut statute speciale, dar înţelese tot ca reglementări ale unor raporturi de muncă.

§ 3. Constituţionalitatea şi legalitatea funcţiei publice în Uniunea Europeană

3.1. Reflectarea funcţiei publice în constituţiile ţărilor Uniunii Europene

927. Raportându-ne la ţările care au constituţii scrise se poate spune că în fiecare se găsesc principii ale funcţiei publice, motiv pentru care în lucrările de drept public comparat, mai exact de drept public comunitar, se discută foarte clar despre „bazele constituţionale ale funcţiei publice". Este adevărat, numărul articolelor din constituţie ce se referă la funcţia publică diferă de la o ţară a Uniunii la alta, la fel diferă şi tehnica ori conţinutul reglementării, nu trebuie uitat că unele constituţii au fost adoptate în primele decenii ale secolului trecut (de exemplu Constituţia Norvegiei în 1814), iar altele în ultimele decenii ale secolului nostru (de exemplu, Constituţia Olandei în 1983),[4] dar nu se poate contesta că asemenea reglementări nu există.

---

stat (*A. Iorgovan*, în Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, 1986, p. 306-309; *A. Iorgovan*, Spre un statut al funcţionarilor din administraţia noastră de stat. Propuneri de lege ferenda, în Analele Universităţii din Bucureşti, 1985, p. 86-88. A se vedea, pentru propuneri de acest gen şi *M.T. Oroveanu*, Consideraţii privind necesitatea, principiile şi conţinutul unui statut al funcţionarilor din administraţia de stat, în S.C.J., nr. 3/1978, p. 269-276. *Maria Florescu*, op. cit., p. 28-40; *A. Popescu*, Dreptul muncii. Statutele profesionale şi disciplinare ale personalului muncitor, T.U.B., 1986, p. 126-130.

[1] Vezi, asupra acestor regimuri speciale, *Maria Florescu*, op. cit., p. 41 şi urm.; *I.T. Ştefănescu*, Disciplina muncii şi răspunderea disciplinară, Ed. Academiei, Bucureşti, 1979, p. 131 şi urm.; *A. Popescu*, op cit., p. 130 şi urm.

[2] Ne referim, de pildă, la Legea nr. 12/1971 privind încadrarea şi promovarea în muncă a personalului din unităţile socialiste de stat, la Legea nr. 1/1970 privind disciplina muncii, legile privind salarizarea etc.

[3] *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., 1986, p. 233-234.

[4] A se vedea, asupra rolurilor constituţionalităţii, ca şi asupra datei apariţiei principalelor constituţii europene în vigoare, lucrarea noastră de drept constituţional (apărută la Ed. Galeriile J.L. Calderon, Bucureşti, 1994), p. 49-53, 154-159.

Prima problemă care i-a preocupat pe legiuitorii constituanți a fost stabilirea competenței pentru fixarea regulilor aplicabile funcției publice. Din acest punct de vedere, constituțiile țărilor din Uniunea Europeană se împart în două mari categorii: a) constituții care dau această competență exclusiv puterii legislative și b) constituții care partajează competența între legislativ și executiv.

Reținem pentru prima categorie, ca reglementări exprese: art. 27 alin. (1) și (2) din Constituția Danemarcei[1)], art. 73 pct. 8, art. 74 alin. (1) și art. 75 pct. 1 din Constituția Germaniei,[2)] art. 103 din Constituția Greciei[3)], art. 103 alin. (3) și art. 149 alin. (1) lit. i) și xviii și 18 din Constituția Spaniei,[4)] art. 97 alin. (1) din Constituția Italiei[5)], art. 165 alin. (1) lit. t) din Constituția Portugaliei[6)]. Tot în această categorie intră și Republica Irlanda, respectiv Ducatul Luxembourg, dar aici este

---

[1)] Prevederile menționate din Constituția Danemarcei, adoptată la data de 5 iunie 1953, prevăd că „(1) Regulile privind numirea funcționarilor publici sunt stabilite prin statut. Nici o persoană nu poate fi desemnată ca funcționar public dacă nu este cetățean danez. Funcționarii publici numiți de către Rege trebuie să depună o declarație solemnă de loialitate față de Constituție. (2) Regulile referitoare la concedierea, transferul, și pensionarea funcționarilor publici sunt reglementate de statut".

[2)] Articolul 75, așa cum a fost modificat prin Legea federală din 12 mai 1969 și Legea federală din 18 martie 1971, are următoarea redactare: „Sub rezerva condițiilor prevăzute la art. 72, Federația are dreptul de a edicta reglementări generale privind:

1. Statutul persoanelor în serviciul funcției publice a landurilor, comunelor și a altor colectivități de drept public, în măsura în care art. 74 nu stipulează altceva;
1. Principiile generale ale învățământului superior;
2. Statutul general al presei și industriei cinematografice;
3. Vânătoarea, protecția naturii și conservarea siturilor;
4. Repartiția pământurilor, amenajarea teritoriului și regimul apelor;
5. Declararea domiciliului și cărțile de identitate". Dacă ne raportăm și la art. 74 din Constituția Germaniei, vom reține că, la alin. (1) formularea vizează adoptarea de legi federale și cu privire la funcționarii din sistemul justiției, al penitenciarelor, al notariatelor și birourilor de consultare juridică.

[3)] Cele 9 alineate ale acestui articol al Constituției Greciei din 1975 reglementează, în cadrul unui capitol distinct, „Statutul agenților administrativi ai administrației".

[4)] Textul art. 103 alin. (3) este cât se poate de edificator: „Legea stabilește statutul funcționarilor publici și reglementează accesul la funcția publică, conform principiilor meritului și capacității, ea definește condițiile speciale în care funcționarii pot exercita dreptul sindical, sistemul de incompatibilități și garanțiile de imparțialitate în exercitarea funcțiilor lor". Articolul 149 din Capitolul „Despre comunitățile autonome" vine să precizeze care sunt materiile în care competența exclusivă aparține statului, iar la alin. (1) lit. i). se reține principiul egalității ce vizează și funcția publică: „Reglementarea condițiilor fundamentale care garantează egalitatea tuturor spaniolilor în exercitarea drepturilor lor și în îndeplinirea îndatoririlor constituționale", iar la alin. (18) se reia ideea statutului: „Bazele regimului juridic al administrațiilor publice și ale regimului statutar al funcționarilor lor, care, în orice caz, vor garanta administraților un tratament comun; procedura administrativă comună, sub rezerva particularităților ce decurg din organizarea proprie a comunităților autonome".

[5)] „Serviciile publice sunt organizate conform dispozițiilor legislative, în așa fel încât să asigure buna funcționare și imparțialitatea administrației" /(*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, în modo che siano assigurati il buon andamento e l'imparzialita dell'amministrazione*).

[6)] Articolul 165, intitulat „Rezervă referitor la competența legislativă", dispune că, exceptând cazurile de autorizare legislativă în favoarea guvernului, este de competența exclusivă a Parlamentului să legifereze principiile fundamentale ale regimului funcției publice și stabilirea acestuia [alin. (1) lit. t)]. Conform art. 199 guvernul este competent, în exercițiul funcțiilor sale administrative, să realizeze orice act cerut de legea privind funcționarii, agenții statului și alte persoane morale de drept public [lit. t)]. Cât privește personalul colectivităților locale, art. 243 dispune că regimul funcționarilor și agenților statului se aplică funcționarilor și altor agenți ai administrației locale, în conformitate cu legea și cu adaptările necesare [alin. (2)].

vorba de o recunoaştere tacită de către constituant a supremaţiei legii în materia statutului funcţiei publice. Se ştie că separarea Republicii Irlanda de tradiţia britanică, prin votarea Constituţiei, în 1937, în vigoare şi astăzi, s-a fundamentat, strict juridic vorbind, *pe Civil Service Regulation Act,* votat de Parlament cu 13 ani înainte; iar în Luxembourg s-a impus regula adoptării statutului prin lege încă de la 1872.

928. Daca ne raportăm la viitoarea formulă a Uniunii, atunci vom reţine că doar Norvegia nu ar putea fi încadrată în această categorie. Astfel, în art. 10 din Cap. XI al Constituţiei Suediei găsim urmatoarea redactare: „Dispoziţiile care reglementează statutul funcţionarilor de stat în alte privinţe decât cele prevăzute în prezenta Constituţie vor fi enunţate prin lege", de asemenea, art. 21 din Constituţia Austriei dispune: „Statutul, inclusiv sistemul de plată şi statutul disciplinar al funcţionarilor Federaţiei şi land-urilor care îndeplinesc funcţii oficiale este reglementat conform unor principii unitare de către legislaţia federală".

În această categorie intră şi art. 65 din Constituţia Finlandei, care în urma modificării din 6 noiembrie 1970 precizează: „Clauzele statutului funcţionarilor pot fi stabilite prin convenţia colectivă conform prevederilor legii", neadmiţându-se ca acest cadru de principiu să fie stabilit de executiv, aşa cum în 1993 s-au reglementat lucrurile şi în Italia.

Trebuie, deci, să facem o distincţie între competenţa legiuitorului sau, după caz, a executivului de a reglementa materia funcţiei publice, fie chiar la nivel de detalii, pe de o parte, şi posibilitatea de a stabili reguli ale funcţiei publice prin contractul colectiv de muncă, pe de altă parte. Vom spune că în ţările în care regulile contractuale vin în limitele admise de legiuitor funcţiei publice i se aplică un *regim mixt*, legal şi contractual. Desigur, regulile contractuale pot interveni şi în limitele impuse de executiv dacă, potrivit Constituţiei, acesta poate instrumenta normativ în această materie.

929. Partajarea competenţei între legiuitor şi executiv apare în Belgia [art. 29, art. 66 alin. (2) din Constituţie], în Regatul Unit (unde prerogativele regale - *royal prerogatives* - recunoscute ca o convenţie constituţională, cuprind şi puterea de a stabili reglementări cu privire la funcţia publică)[1] - în Olanda (art. 109 din Constituţie), în Franţa (art. 34 şi 37[2] din Constituţie), precum şi Norvegia (art. 16 care dă dreptul Regelui de a hotărî asupra funcţiilor publice şi art. 21 care dă dreptul Regelui de a numi, după consultarea Consiliului de Stat, pe toţi înalţii funcţionari civili, ecleziastici şi militari).

930. Majoritatea constituţiilor reglementează principiul egalităţii admisibilităţii în funcţii publice, precum şi al autonomiei în exerciţiul funcţiei publice (de exemplu art. 27 şi 30 din Constituţia Regatului Danemarca, art. 103 şi 104 din Constituţia Greciei, art. 103 alin. (3), citat deja, din Constituţia Spaniei, art. 97 şi 98 din Constituţia Italiei[3], art. 269 şi 271 din Constituţia

[1] Cum se arată de către Prof. J. Ziller, nu trebuie înţeles că în Belgia şi Regatul Unit Parlamentul nu are puterea de a legifera în materia funcţiei publice, fiindu-i interzisă intervenţia, ci că el nu poate decide asupra unei reglementări de ansamblu, pentru că, tradiţional, competenţa de drept comun aparţine executivului, Parlamentul are, aşadar, o competenţă de atribuţie (*J. Ziller,* op. cit., p. 363).

[2] Potrivit art. 34 din Constituţia Franţei, legea stabileşte, între altele, şi „garanţiile fundamentale acordate funcţionarilor civili şi militari de stat", lăsând să se înţeleagă că celelalte aspecte ale funcţiei publice sunt de natură reglementară, cum precizează art. 37: „materiile altele decât cele din domeniul legii au un caracter reglementar".

[3] A se vedea alin. (1) anterior citat, precum şi alin. (2) şi (3) ale art. 97: „Regulamentele de serviciu determină resortul, atribuţiile şi responsabilităţile personale ale funcţionarilor. Serviciile din administraţia

Portugaliei[1]) etc.), iar unele constituţii stabilesc şi principiile generale de acces pentru funcţiile publice (de exemplu art. 92 din Constituţia Norvegiei[2]), altele prevăd scopurile activităţilor publice, care sunt şi ale funcţiilor publice [de exemplu art. 2 alin. (2) şi (3) din Constituţia Suediei[3])], sau prevăd garanţii specifice pentru funcţionari în exercitarea anumitor drepturi [de exemplu art. 7 alin. (2) din Constituţia Austriei[4])], altele reglementează problema răspunderii funcţionarilor publici, cum am arătat şi într-un volum anterior,[5]) ca să nu mai vorbim că unele constituţii au un capitol special consacrat funcţiilor publice (de exemplu Cap. X din Constituţia Finlandei).[6])

Cât priveşte funcţionarii Uniunii Europene, art. III-427 al Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa dispune că „Legea europeană stabileşte statutul funcţionarilor Uniunii şi regimul aplicabil celorlalţi agenţi ai Uniunii"[7]).

---

[1]) Cu titlu de exemplu, spre o mai completă informare a studenţilor, reproducem doar art. 269 din Constituţia Portugaliei (intitulat „Regimul funcţiei publice"): „1. În exercitarea funcţiilor lor, funcţionarii administraţiei publice şi ceilalţi agenţi ai statului şi ai altor instituţii publice sunt exclusiv în serviciul interesului public, aşa cum este definit în termenii legii, de către organele competente ale administraţiei.

2. Funcţionarii administraţiei publice şi ceilalţi agenţi ai statului şi ai celorlalte instituţii publice nu pot fi prejudiciaţi sau avantajaţi, în virtutea exercitării funcţiilor lor, în ceea ce priveşte drepturile politice prevăzute de Constituţie, în special dreptul la opţiune de partid.

3. În procedura disciplinară învinuitului i se garantează ascultarea şi apărarea.

4. Nu este permisă cumularea de servicii sau funcţii publice, afară de cele admise expres prin lege.

5. Legea stabileşte incompatibilităţi între exercitarea serviciilor sau funcţiilor publice şi alte activităţi".

[2]) Textul are următoarea redactare: „În posturi oficiale superioare în stat pot fi numiţi numai cetăţeni norvegieni, bărbaţi sau femei, care vorbesc limba ţării şi care, în acelaşi timp: a) fie s-au născut în Regat din părinţi care atunci erau supuşi ai Statului; b) fie s-au născut într-o ţară străină din părinţi norvegieni care atunci erau supuşi ai unui alt stat; c) sau după aceea au trăit timp de zece ani în Regat; d) sau au fost naturalizaţi de către Starting. Alte persoane pot fi numite, totuşi, ca profesori la universitate şi la alte institute de învăţământ superior, ca medici şi consuli în străinătate".

[3]) „Bunăstarea personală, economică şi culturală a persoanei particulare va trebui să constituie obiectul primordial al activităţilor publice. Autorităţii publice îi revine în mod special obligaţia de a asigura dreptul la muncă, la locuinţă şi la instruire şi de a acţiona în favoarea prevederii şi securităţii sociale şi a unui cadru favorabil al vieţii.

Autoritatea publică va trebui să acţioneze pentru ca ideile democratice să exercite o acţiune directoare în toate domeniile societăţii. Ea va trebui să asigure aceleaşi drepturi bărbaţilor şi femeilor şi să protejeze viaţa privată şi familială a persoanelor particulare".

[4]) „Funcţionarilor publici, inclusiv membrilor armatei federale, li se garantează exerciţiul liber al drepturilor lor politice".

[5]) Vezi vol. III p. 296-299 (ediţia din 1993).

[6]) Capitolul cuprinde zece articole (art. 84-93) şi are în vedere: condiţii generale (numai cetăţenii finlandezi, se admit străini doar în posturi tehnice, în învăţământ sau în posturi mărunte de funcţionari la ambasade); condiţia verificării capacităţii; condiţia aptitudinilor şi loialităţii („Aptitudinea, capacitatea şi virtutea civică dovedite formează bazele generale ale numirii în funcţiile publice"); competenţa de a numi a Preşedintelui Republicii (art. 87); numirea judecătorilor (art. 97); numirile în administraţiile centrale, în administraţiile locale, la universităţi; principiul stabilităţii şi inamovibilităţii şi regimul răspunderii: „Orice funcţionar răspunde pentru măsurile pe care le-a luat sau le-a aprobat în calitate de membru al unui organ administrativ colectiv. Raportorul răspunde pentru decizia luată pe baza raportului său, în eventualitatea în care în procesul-verbal nu figurează opinia sa divergentă.

Oricine a suferit o atingere în drepturile sale sau un prejudiciu oarecare, ca urmare a unei măsuri ilegale sau a neglijenţei unui funcţionar, are dreptul să solicite ca acesta să fie condamnat şi să plătească despăgubiri, cerând punerea sa sub acuzare, potrivit prevederilor legii.

Reglementări speciale stabilesc dacă şi în ce măsura statul este responsabil pentru daunele cauzate de către un funcţionar" (art. 93).

[7]) Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 310 din 16 decembrie 2004.

De asemenea, Art. III-398 prevede că „1. În îndeplinirea misiunilor lor, instituţiile, organele şi organismele Uniunii se sprijină pe o administraţie europeană deschisă, eficientă şi independentă. 2. În conformitate cu

3.2. Reglementări statutare în țările Uniunii Europene

931. Dacă prin Statutul funcționarilor publici înțelegem ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează „dreptul comun al funcției publice", atunci se poate susține că în fiecare din cele 25 de țări există un Statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic, denumit „Statutul general al funcției publice".[1)]

Cercetarea legislației și a doctrinei ne oferă posibilitatea să susținem că regula o reprezintă existența unor coduri sau statute, cu rol de drept comun al funcției publice. Astfel, urmând un criteriu alfabetic, vom reține că în Austria sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 333/1979, în Belgia este în vigoare, cu numeroase modificări[2)], Decretul-regal din 2 octombrie 1937 privind statutul agenților statului, care este întregit cu Legea din 20 februarie 1990 și Decretul-regal din 22 noiembrie 1991. Cât privește personalul administrației flamande[3)], urmare a procesului de modernizare a administrației acestei comunități, inițiat în anul 1988, remarcăm adoptarea, în anul 1993, a Statutului personalului flamand care a înlocuit circa 100 de decrete regale și decizii ministeriale vizând politica de personal. Cu toate că aducea prevederi novatoare, moderne, prin comparație cu Statutul Camu din 1937, la începutul mileniului a fost elaborat un proiect pentru un nou statut ce vizează restructurarea conținutului acestuia în cadrul unor

---

prevederile statutului și regimului adoptate pe baza art. III-427, legea europeană stabilește dispozițiile specifice în acest scop."

Pentru incidență în materia funcție publice europene sunt de reținut și dispozițiile art. II-101, art. III-285 alin. (2), art. III-372, art. III-431, alin. (2) și (4), art. III-430, art. III-133 ale Tratatului, precum și art. 11-15 ale Protocolului asupra privilegiilor și imunităților Uniunii Europene.

[1)] Vezi, în acest sens, *R. Chapus*, Droit administratif général, Tome 2, 6ème édition, Montchrestien, Paris, 1992, p. 67. Este și cazul celor 10 state care au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004. Astfel, cu titlu de exemplu, în Cehia în ianuarie 2004 au intrat în vigoare o mare parte a prevederilor Legii nr. 218 din 26 aprilie 2002, publicată în Gazeta Oficială a Republicii Cehia din 28 mai 2002 care reglementează statutul fucționarilor publici din autoritățile administrative și salarizarea acestor funcționari precum și a altor angajați din autoritățile administrative. Până la intrarea în vigoare a acestui act normativ, al cărui proiect a fost elaborat încă în anul 1993, sistemul funcției publice din Republica Cehă a rămas reglementat, după anul 1950, în principal, de legislația muncii, situația fiind similară și în celelalte state. De altfel, rădăcinile funcției publice din această țară își au izvorul, ca și în alte state europene cu regim politic comunist, înaintea perioadei ce a marcat instituirea acestui regim totalitar, în tradițiile continentale europene ale dreptului administrativ, în speță, ale sistemului aplicat în Imperiul Austriac, pe care, această țară l-a preluat în 1918 aproape neschimbat. Cât privește funcționarii din regiunile și municipalitățile cehe, sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 312/2002 asupra funcționarilor publici din unitățile teritoriale, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2003, precum și, pentru situații ce nu cad sub incidența acestui act, prevederile Codului muncii. Aceste acte normative au fost adoptate în temeiul art. 79 din Constituția Republicii Cehia, din 16 decembrie 1992, care, într-o sumară referire la funcția publică, statuează că „raporturile juridice, legale, ale angajaților statului în ministere și alte organe (organisme) administrative sunt determinate prin lege". Reținem și dispozițiile Cartei drepturilor și libertăților fundamentale (1991), parte componentă a legii fundamentale, care recunosc dreptul la acces egal în funcția publică. În Estonia sunt aplicabile prevederile Statutului funcționarilor publici din 1995, în Letonia Statutul funcționarilor publici din ianuarie 2001, în Lituania statutul din 1999, în Polonia, noua lege a funcției publice a fost adoptată la 18 decembrie 1998. În Slovacia și Slovenia legi similare au fost adoptate în anul 2001, respectiv 2002. Cât privește Ungaria, o lege a funcționarilor publici a fost adoptată încă din anul 1992 (Legea XXIII din 1999 asupra statutului legal al funcționarilor publici).

[2)] Cele mai semnificative și recente dintre acestea au fost adoptate în anul 2001.

[3)] *A. Hondeghem, M. Parys*, Competency Management în Belgium: The Flemish and Federal Governments on the Move, în Competency Management în the Public Sector. European Variations on a Theme, eds. S. Horton, A. Hondeghem, D. Farnham, IOS Press, Amsterdam, 2002, p. 50.

reguli cu caracter mai general, mai puțin detaliate, de natură a institui norme de bază pentru întreaga administrație flamandă. În Danemarca există Legea din 18 iunie 1969, completată cu numeroase texte de aplicare, cum ne informează unul din autorii citați.[1)]

932. Franța are o situație specifică, „statutul general al funcționarilor" este dat de patru legi: Legea din 13 iulie 1983, care are ca obiect reglementarea drepturilor și obligațiilor funcționarilor, Legea din 11 ianuarie 1989, referitoare la funcția publică de stat, Legea din 26 ianuarie 1984, referitoare la funcția publică teritorială, și Legea din 9 ianuarie 1986, care se referă la funcția publică din spitale.[2)]

933. În Germania coexistă Legea relativă la funcția publică federală, din 14 iulie 1953, cu Legea relativă la drepturile funcționarilor publici, din 1 iulie 1957, la care, firește, se adaugă legislațiile land-urilor. Irlanda, cum s-a arătat, înainte de adoptarea Constituției (1937), pentru a marca separația de tradiția britanică, Parlamentul, încă din 1923, a votat *Civil Service Regulation Act*, care a fost întregit, în 1956, cu *Civil Service Commissionners Act.*

934. Grecia a avut în vigoare până spre finele secolului trecut un Cod al funcționarilor adoptat în 1977, care în toată această perioadă a fost întregit, mai ales în domeniul recrutării funcționarilor, de foarte numeroase decrete. În 1992, a fost constituită o Comisie de codificare a dreptului funcției publice, pentru ca la 24 iunie 1998 să fie depus spre dezbatere în Parlamentul grecesc un nou Cod al funcționarilor publici, menit a introduce schimbări în regimul de activitate al funcționarilor publici cu scopul principal de a moderniza statul și administrația publică, proiect care a fost adoptat prin Legea nr. 2683/1999.

935. Italia are o lege-cadru (din 29 martie 1983), care fixează principiile repartizării competenței în materia funcției publice între legiuitorul național, consiliile regionale și partenerii sociali. Cum ne informează autorul francez citat, numeroase dispoziții, în fond, fac obiectul unor acorduri între stat și sindicatele funcționarilor. Cât privește agenții de stat, există un Statut general din 10 ianuarie 1957[3)] (*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto*

[1)] *J. Ziller,* op. cit., p. 366. A se vedea, pentru o analiză comparativă, și lucrarea colectivă, coordonată de Prof. *Ch. Debbasch*, L'administration publique en Europe, C.N.R.S., Paris, 1988.

[2)] Mai există și reglementări specifice, iar pensionarea este cuprinsă într-o reglementare unică pentru întregul sistem al funcțiilor de stat. Funcționarii de stat în Franța reprezintă 2/3 din totalul funcționarilor, adică mai mult de 2,5 milioane din 4 milioane (*G. Braibant*, Le droit administratif français, Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1984, p. 363). Pentru a ne contura o imagine comparativă reținem câteva date și din alte țări: în Irlanda, funcționarii publici propriu-ziși (*civil service*) sunt în jur de 29.000, la care se adaugă poliția (peste 11.000), funcționarii din învățământ (inclusiv cadrele didactice, aproximativ 52.000), agenții stabilimentelor autonome de stat (în jur de 7.000), agenții autorităților locale (în jur de 26.000), agenții sistemului spitalicesc (aproape 59 de mii), plus cei încadrați în forțele armate. În Olanda, agenții de stat sunt în jur de 148.500, învățământul cuprinde peste 291.000, poliția în jur de 31.000, magistratură în jur de 1500, colectivitățile locale peste 197.000, asociațiile de servicii publice peste 122.000, provinciile peste 16.000, iar alte autorități (waterchappen) în jur de 7.600. Dacă ne raportam numai la Olanda, trebuie să reținem că din totalul funcționarilor (agenților) publici (peste 800.000) numai 10% au contract de drept privat (*J. Ziller*, op. cit., p. 358).

[3)] Evoluția istorică normativă italiană în materia funcției publice este, în general, structurată în patru etape: 1) legislația anterioară actului unic din 1957; 2) perioada anilor 1957 – finele anilor 70; 3) etapa de aplicare a Legii nr. 312 din 11 iulie 1980; 4) perioada de aplicare a Legii cadru nr. 93 din 20 martie 1983 (conform *F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice,* Diritto amministrativo, XVII edizione totalmente rifatta, Edizioni Giuridiche Simone, 2000, p. 199-201)

degli impiegati civili dello stato). Este de menţionat că în baza abilitării legislative nr. 421 din 23 octombrie 1992, referitoare la „raţionalizarea organizării administraţiei publice şi la revizuirea reglementărilor în materie de salariaţi publici", Guvernul Amato a adoptat Decretul-lege din 3 februarie 1993, cunoscut sub numele de „decretul privatizării funcţiei publice", care, cum se exprimă specialiştii, constituie o veritabilă revoluţie juridică, întrucât consacră principiul trecerii de la reglementarea unilaterală a funcţiei publice, la convenţiile colective negociate între un agent autonom, reprezentant al autorităţi publice, şi sindicatele agenţilor publici.[1] Pentru completarea reformei iniţiată prin Decretul-lege nr. 29/1993 au fost adoptate Legea nr. 59 din 15 martie 1997 şi Legea nr. 127 din 15 mai 1997 (consacrate sub denumirea generică „legile Bassanini", după numele ministrului funcţiei publice din perioada guvernului Prodi, Franco Bassanini) care introduc prevederi novatoare importante[2].

936. În Luxembourg există o Lege din 16 aprilie 1979, care „fixează statutul general al funcţionarilor de stat"[3], dar ea este completată cu alte legi, cum ar fi cele referitoare la mobilitatea funcţionarilor (din 1986 şi 1991), precum şi cu „un mare număr" de regulamente ale Marelui Duce"[4]. O importantă modificare la Statutul general al funcţionarilor de stat din 1979 au fost aduse prin Legea din 19 mai 2003.[5] Cât priveşte funcţionarii comunali, statutul acestora este fixat prin Legea din 24 decembrie 1985.[6]

937. În Olanda, unde primul statut a fost adoptat în 1899, deşi are o Constituţie relativ recentă (1983)[7], sunt menţinute în vigoare dispoziţiile de ordin general din perioada interbelică:

---

[1] Decretul-lege la care ne referim, după cum susţine *J. Ziller,* op. cit., p. 366-367, a fost atacat pe criteriul constituţionalităţii în faţa Consiliului de Stat. Potrivit art. 134 alin. (1) din Constituţia Italiei, aşa cum a fost modificat prin Legea constituţională din 16 ianuarie 1989, Curtea Constituţională judecă controversele relative la constituţionalitatea Legii şi a altor acte normative, de forţa legii, adoptată de stat sau de regiuni.

Cât priveşte decretul-lege, care este o normă a executivului, Curtea Constituţională trebuie să fie sesizată de o instanţă judecătorească, în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate, dacă instanţa respectivă, care poate fi şi Consiliul de Stat, nu sesizează Curtea Constituţională, aceasta rămâne fără obiect, ceea ce s-a întâmplat în cazul Decretului-lege privind privatizarea funcţiei publice, după cum ne-a confirmat chiar o delegaţie a Curţii Constituţionale italiene, care ne-a vizitat ţara în luna octombrie 1994, condusă de însuşi preşedintele Curţii.

[2] Pentru o prezentare generală a se vedea şi *L. Vandelli*, Traditions and problems of public administration în Italy, în The administrative reforms în Italy: Experience and Perspectives, ed. L. Vandelli, Bologna, Ed. Clueb, sub egida Universităţii din Bologna şi a Institutului Italian de Ştiinţe Administrative, 2000, p. 10-11.

Pe baza liniilor directoare trasate de legile Bassanini, Decretul–lege nr. 80/1998 a modificat şi, în mare parte, rescris dispoziţiile fundamentale ale Decretului-lege nr. 29/1993, introducând noi norme în materiile reprezentativităţii sindicale şi a contractelor colective, ambele modificate printr-un nou Decret-lege, nr. 387/1998. (*F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice*, op. cit., p. 202 şi urm.)

[3] Legea a fost iniţial publicată în Memorial – Jurnalul Oficial al Marelui Ducat de Luxemburg, Partea A, nr. 31 din 17 aprilie 1979, p. 622 şi a fost modificată în 1983, 1986, 1987, 1988, 1989, 1991, 1992, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

[4] *J. Ziller*, op. cit., p. 367.

[5] Publicată în Memorial - Jurnalul Oficial al Marelui Ducat de Luxemburg, Partea A, nr. 78 din 6 iunie 2003, p. 1294. Adoptarea acestei legi a fost rezultatul multor ani de dezbateri, generate în special de scăderea, în anul 1998, a nivelului pensiilor acordate funcţionarilor publici.

[6] Publicată în Memorial - Jurnalul Oficial al Marelui Ducat de Luxemburg, Partea A, nr. 84 din 27 decembrie 1985, p. 1848.

[7] A se vedea pentru explicaţii asupra acestei date, *A. Iorgovan*, Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit., p. 158 şi nota nr. 94.

Legea cu privire la funcționari din 12 decembrie 1929 și Regulamentul general pentru funcționarii regatului din 12 iunie 1931.[1)]

938. În Polonia[2)], prima lege care a reglementat statutul legal al angajaților din sectorul public a fost adoptată în 1982, prima de acest gen adoptată în blocul comunist. În perioada post-comunistă, în această țară, primul Statut al funcționarilor publici a fost adoptat în iulie 1996 și a intrat în vigoare în ianuarie 1997. În mare parte actul s-a bazat pe modelul francez al funcției publice. Aplicarea actului a fost suspendată în 1997, fiind apoi a fost înlocuit cu un model diferit, de inspirație germană, care consacra două categorii de funcționari publici statali: cei angajați, încadrați pe bază de contract, și funcționari numiți. O nouă lege reglementând statutul funcționarilor publici a fost adoptată în decembrie 1998 intrând în vigoare în ianuarie 1999. În prezent, în Polonia, funcția publică este reglementată legea funcționarilor publici și de legea angajaților instituțiilor statului. Pentru personalul din instituțiile publice care nu se află sub autoritatea primului-ministru, precum Parlamentul, cancelaria Prezidențială, Camera Supremă de Control Statal, și Administrația Judiciară, sunt aplicabile, pe lângă prevederile acestui din urmă act normativ, numeroase reglementări specifice. În sfera administrației locale, sunt în vigoare prevederile unei legi speciale din 22 martie 1990.

939. Cât privește Suedia, remarcăm în această materie o reglementare cadru cu caracter sumar, de statuare a drepturilor și îndatoririlor specifice ale funcționarilor publici și a măsurilor disciplinare, aspectele care dau conținut regimului juridic în materia funcției publice fiind reglementate de norme de dreptul muncii sau de reguli adoptate urmare a acordurilor colective.

940. În fine, în Spania, Statutul general din 7 februarie 1964 a fost modificat substanțial și pus în acord cu noua Constituție (1978), prin legile din 2 august și 26 decembrie 1984, care au reprezentat bazele pentru reglementările în materie ale Comunităților autonome, începând cu 1985.

Într-o situație de excepție de la această regulă se află Portugalia, unde Statutul funcționarilor publici de stat este compus dintr-o duzină de decrete-legi, adoptate în cea mai mare parte între 1986-1991, și Anglia, unde există o reglementare oarecum diferită de toate celelalte țări ale Uniunii Europene.

Cum s-a arătat, ideea care stă la baza dreptului englez este precedentul *(common law)*, chiar și atunci când se adoptă legi speciale, cum au fost și cele în materia funcției publice, din secolul trecut se merge pe principiul actualizării aplicării acestora «pas cu pas», ceea ce nu necesită o nouă lege, ci o reglementare a executivului, intervenind așa-numitele ordine în Consiliu, prin care se poate, mai departe, delega reglementarea unui ministru sau alte autorități ale administrației centrale (cum ar fi Trezorul).[3)] Așa se explică de ce statutul actual al

[1)] Fără alte comentarii, este efectul unei stabilități politice a unei societăți așezate și a unei prosperități economice (să comparăm cu numărul reglementărilor de la noi) dar și a unei înțelepte politici față de funcția publică, parte inseparabilă a progresului și civilizației. Cum să progreseze o țară, să aibă oamenii sentimentul demnității când intră într-o primărie sau într-o prefectură, de exemplu, dacă la noi primarii își fac de cap, funcționarii tremură în fața lor, iar prefecții, între altele, se autoîmproprietăresc (vezi cazul semnalat de ziarul „Adevărul" din 15 octombrie 1994).

[2)] *Witold Mikulowski*, Competencies for countries în Transition: A Case Study of the Polish Civil Service, în Competency Management în the Public Sector. European Variations on a Theme, op.cit., p. 162

[3)] De aici, clasica discuție dacă executivul și administrația vin cu o reglementare exorbitantă, ca în dreptul continental, deci derogatorie de la *common law* sau vin cu precizări asupra interpretării normei de *common law*. Este o istorie întreagă, am arătat deja și în prima parte a acestui volum, că încă din perioada

funcţionarilor britanici este constituit din acte reglementare (ordine în Consiliu şi decizii ale miniştrilor) şi din cutume, predominând teza, în rândul juriştilor britanici, că regimul funcţiei publice, ca esenţă, nu mai aparţine dreptului comun, ci dreptului administrativ.[1)]

3.3. Sfera funcţionarilor statutari în ţările Uniunii Europene

941. După cum arată Prof. J. Ziller, două chestiuni se impun când trebuie analizată reglementarea statutară a funcţiei publice din ţările Uniunii Europene: a) care sunt categoriile de funcţionari ce intră sub incidenţa statutului, adică a regimului juridic unilateral (de drept public) şi b) care este gradul de generalitate a regulilor cuprinse în statut.[2)]

În cele mai multe ţări (Belgia, Grecia, Spania, Franţa, Irlanda, Olanda, Portugalia) statutul se aplică tuturor agenţilor permanenţi ai administraţiei publice, adică stat, colectivităţi teritoriale şi stabilimente autonome. Aceasta era şi situaţia în Italia, până la decretul-lege din februarie 1993 al Guvernului Amato.

Situaţia evocată mai sus se impune a fi nuanţată când este vorba de agenţii temporari (care nu trebuie confundaţi cu cei care au norma redusă, destul de numeroşi în ţările vest-europene), pe de o parte, şi sursele bugetare ale funcţiilor publice, pe de altă parte, existând aici sensibile diferenţe, explicabile prin tradiţii cu privire la recrutare, dar şi prin necesitatea de a face faţă unor necesităţi de moment.

942. Într-o a doua grupă se situează Germania şi Luxembourg, unde din contră, tradiţia impune o distincţie clară între funcţionarii supuşi unui regim de drept public unilateral (*Beaute*),[3)] pe de o parte, şi salariaţii *(Angestellte)* ori muncitorii *(Arbeiter)*, supuşi regimului contractual, pe de altă parte. Distincţia este fundamentată pe diferenţa intrinsecă a funcţiilor, dreptul german, stabilind, astfel, şi o ierarhizare a personalului, în sensul larg al termenului, din administraţia publică. Se apreciază, în doctrina germană, că numai *funcţionarii*, ca principiu, pot exercita prerogative de putere publică ori de funcţii legate de apărarea interesului general şi aceasta în cadrul unor funcţii cu un caracter permanent, pe când celelalte două categorii de personal îndeplinesc funcţii de birou, cu caracter administrativ sau funcţii cu caracter tehnic, ce se regăsesc peste tot, şi în administraţia publică şi în întreprinderile private.

Este de menţionat că această rigoare germană se regăseşte în cea mai mare parte a personalului din administraţia publică (94%), restul de 6% reprezintă «cazuri de frontieră», care se întâlnesc la calea ferată, poştă, dar şi în diferite servicii de administraţie generală, cum se exprimă autorul citat.

---

interbelică autorii englezi au început să mai «cedeze din teren», admiţând că se adoptă şi reglementări derogatorii, care sunt izvoare ale dreptului administrativ. O atare discuţie s-a purtat şi se mai poartă şi în legătură cu funcţia publică, mai ales după 1968, când graţie eforturilor lordului Fulton, s-a înfiinţat Ministerul funcţiei publice.

[1)] Ordinul în Consiliu relativ la funcţia publică (Civil Service Order în Council) datează din 1991, dar mai există şi două coduri considerate cu caracter intern, un fel de cod moral al funcţionarului (*Civil Service Pay and Conditions of Service Code*) şi Establishment officers guide (sau Estocode), distribuite fiecărui funcţionar din ministere, dar ignorate de cetăţeni. Totuşi, de peste un deceniu, tribunale britanice au început să recunoască forţa obligatorie a regulilor cuprinse în aceste coduri interne (sunt citate, în literatură, deciziile: Howard v. Department for National Saving, 1981, R.v. Lord Chancellor's Department ex parte Nangle, 1991).

[2)] *J. Ziller*, op. cit., p. 369.

[3)] Cam 40% din totalul funcţionarilor în Germania şi 60% în Luxembourg.

În Regatul Unit discuția se poartă, cum s-a văzut, între dreptul comun și statut (care, la rândul său, are și norme cutumiare), fiind tradițional admis că servitorii Coroanei (*Crown servants*) sunt supuși regulilor *common law*, pe când statutul de *civil servant* este în exclusivitate rezervat agenților din administrația de stat, fiind total absent regimul unilateral pentru agenții din alte administrații.[1)]

De asemenea, în Danemarca, situația este particulară, prezentând analogie cu cea din Germania, cu precizarea că, tradițional, în această țară majoritatea covârșitoare a funcționarilor sunt supuși regimului statutar, mișcarea pentru o reformă contractualistă din anii 1969 neavând ecouri în legislativ, în pofida unor soluții ulterioare de acest gen, cum ar fi cele din Italia.[2)]

§ 4. Constituționalitatea și legalitatea funcției publice în România

4.1. Principiile consacrate prin art. 16 alin. (3) și art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României din 1991, revizuită în 2003

943. Legiuitorul constituant din 1991, în ceea ce privește funcția publică, ca soluție tehnică de principiu, a reiterat soluția Constituției din 1923. Astfel, în art. 16 alin. final al Constituției nerevizuite se consacră principiul după care funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoane care au exclusiv cetățenia română și domiciliul în țară. Era exclus ca o funcție publică, oricât de mică, fie și funcționar în aparatul unui consiliu local, să fie ocupată de o persoană care, pe lângă cetățenia română, mai avea și o altă cetățenie. Prin Legea de revizuire a Constituției României din 1991, nr. 429/2003, alin. (3) al art. 16 a cunoscut o modificare esențială, în sensul de a se permite accesul la funcțiile și demnitățile publice a cetățenilor români care au și o altă cetățenie[3)]. Se deduce, logic, cu atât

---

[1)] Există însă, categorii de funcționari care sunt supuși unui regim mixt, atât contractual, cât și unilateral, fie că aparțin de stat, cum sunt cei din serviciul național al sănătății (National Health Service), fie că depind de autoritățile locale, cum ar fi poliția și învățământul (*J. Ziller*, op. cit., p. 370).

Problema regimului juridic unilateral și a celui contractual, cu implicațiile sale asupra drepturilor funcționarilor ce se exercită în colectiv (de exemplu dreptul de asociere, dreptul la grevă), a făcut obiectul unei teme în cadrul celui de-al XIV-lea Congres internațional de drept comparat (Atena, 31 iulie - 6 august 1994), raportor general, poate nu întâmplător, fiind ales un specialist în dreptul muncii, Prof. Tiziano Treu, de la Universitatea Catolica din Milano.

[2)] În ceea ce privește statutul nefuncționarilor din administrația publică a țărilor Uniunii Europene, de asemenea, se regăsesc mai multe soluții. Dreptul francez, cum vom arăta, de pildă, face distincție între funcționari și agenții publici din administrație, pe de o parte, și agenții de drept privat din administrație, pe de altă parte (vezi, pentru o sinteză în ceea ce privește răspunderea acestora, *A. de Laubadčre*, Droit administratif spécial, P.U.F., 1967, p. 135-140; a se vedea și *G. Braibant*, op. cit., p. 363-367).

De asemenea, este de notat diferența de tratament a stagiarilor, în Franța, ei nu sunt considerați funcționari, deci nu li se aplică Statutul, ci reguli speciale, pe când în celelalte țări ale Uniunii, cu excepția Regatului Unit și a Republicii Irlanda, sunt considerați funcționari, fiind numiți în această funcție și definitivați după stagiu, care variază de la minim șase luni (Belgia) la maximum cinci ani (Germania). Mai apare și noțiunea de auxiliari, care, mai ales în dreptul francez, evocă o categorie cu caracter precar de funcționari.

După cum menționează și Prof. J. Ziller, o noțiune importantă cu care se operează în Franța și Portugalia, pentru a clarifica regimul juridic aplicabil agenților contractuali, este noțiunea de contract de drept public, pe când în celelalte țări ale Uniunii, în particular Danemarca, Germania, Italia, Luxembourg și Regatul Unit, este obligatoriu ca agenții contractuali să fie supuși dreptului privat.

[3)] *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit., p. 22.

mai mult, că o funcţie publică în România nu poate fi ocupată de o persoană care are numai cetăţenie străină sau este fără cetăţenie, fiind un principiu prezent şi în alte constituţii, cum s-a arătat. Decurge de aici importanţa foarte mare nu numai din punct de vedere teoretic, dar şi practic, pentru clarificarea sferei noţiunii de «funcţie publică» şi, respectiv, de «demnitate publică». Dacă în privinţa demnităţilor probleme deosebite nu sunt, cât priveşte funcţiile ele există, oricum sarcina principală revine legiuitorului, întrucât statutul funcţionarilor publici este nominalizat expres de art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituţia republicată ca fiind o materie pentru care trebuie adoptată o lege organică.

944. Din modul de redactare a art. 73 citat rezultă în mod indubitabil consacrarea regimului statutar pentru funcţionarii publici, respectiv a regimului contractual pentru «restul salariaţilor». De vreme ce la lit. j) a alin. (3) se face vorbire despre „statutul funcţionarilor publici", ceea ce înseamnă regim juridic unilateral de drept public, iar la lit. p) se vorbeşte despre „regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele şi protecţia socială", este evident că acest din urmă regim vizează alte categorii de persoane decât funcţionarii publici, fiind un regim de dreptul muncii, bazat pe contractul individual de muncă. De aici rezultă că, în logica Constituţiei, sintagma «funcţionar public» nu poate fi folosită decât pentru a evoca acele situaţii în care funcţia este ocupată printr-o manifestare unilaterală de voinţă, supusă unui regim de drept public.

945. Până unde se întinde sfera funcţionarilor publici, care este şi sfera statutului funcţiei publice este o problemă care ţine de legiuitorul organic, care, la rândul său, este, firesc, ţinut de Constituţie, dar o dată ce s-a adoptat o reglementare, bazată pe acest fundament filozofico-juridic, cu privire la o anumită categorie de funcţionari, regimul juridic de drept public trebuie dus până la capăt.

Prin urmare, nu este de conceput funcţionar public în afara principiilor generale ale Statutului funcţiei publice, care este un regim de drept public, mai exact de drept administrativ.

A vorbi şi, mai ales, a reglementa raporturi ale unor funcţionari în regimul dreptului muncii, invocând ca fundament constituţional art. 73 lit. j), înseamnă a contraveni Constituţiei, a face, mai exact, o interpretare neştiinţifică a acesteia. De vreme ce legiuitorul constituant a înţeles să trateze problema statutului funcţionarilor publici ca o problemă distinctă de problema regimului general al raporturilor de muncă, acest lucru trebuie să-l facă şi interpretul Constituţiei, precum şi legiuitorul organic chemat să aplice Constituţia. Funcţionarii publici, potrivit principiilor noastre constituţionale, nu sunt de conceput într-un raport juridic ce are la bază contractul, denumit constant la noi de o întreagă literatură raport juridic de muncă, raportul specific dreptului muncii, calificat nu fără temei, de unii autori, **dreptul contractului de muncă**.

4.2. Soluţiile tehnice de reglementare a regimului statutar

946. Din cele de mai sus nu trebuie înţeles că se impune numai un singur act normativ pentru toate categoriile de funcţionari publici, chiar legiuitorul constituant a cerut expres legi organice pentru anumite categorii de funcţionari publici[1)], ci trebuie înţeles că este necesară

[1)] Astfel, în art. 31 alin. (5) din Constituţie, se face referire la serviciile publice de radio şi televiziune, precizându-se că organizarea lor, ceea ce poate însemna şi statutul funcţionarilor publici, se face prin lege organică (Legea nr. 41/1994, adoptată în acest sens); art. 32 alin. (5) vorbeşte despre o lege cu privire la înfiinţarea şi desfăşurarea activităţii instituţiilor de învăţământ (deci şi un statut al cadrelor didactice), aspect

o lege organică care să stabilească principiile de drept public ale regimului funcţiei publice ce urmează să stea la baza celorlalte reglementări, inclusiv cu rol de statut special disciplinar pentru anumite servicii publice statale. Nimic nu opreşte ca în baza principiilor generale din Statut, care s-ar rezuma doar la o lege, cadru, să se adopte un Statut al funcţionarilor publici din aparatul de stat, respectiv un Statut al funcţionarilor publici din aparatul consiliilor locale şi judeţene.

947. Nu este contrară Constituţiei nici soluţia grupării în aceeaşi lege a principiilor generale şi reglementărilor de regim juridic concret pentru funcţionarii publici de stat şi separat pentru funcţionari publici locali. Dar se poate, aşa cum a fost adoptat deja Statutul funcţionarilor publici[1)], ca normele de *regim juridic concret* să vizeze deopotrivă pe funcţionarii de stat, ca

---

ce trebuie coroborat cu art. 72 lit. m) „organizarea generală a învăţământului"; art. 34 alin. (3) vorbeşte despre organizarea asistenţei medicale (ceea ce poate presupune şi un statut al funcţionarului public din sistemul sănătăţii publice); art. 118 alin. (2) vorbeşte despre „Statutul cadrelor militare". Apoi, nu trebuie omis că art. 73 alin. (3) lit. l) se referă la organizarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi, iar în art. 58 alin. (3) se reţine că „organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului se stabilesc prin lege organică", cum la fel în art. 142 alin. (5) se vorbeşte despre legea organică a Curţii Constituţionale, situaţii în care obligatoriu trebuie să intervină şi norme privind «funcţia publică». Aceste norme sunt de presupus şi în legile de organizare a Guvernului [art. 73 alin. (3) lit. e)], a ministerelor [art. 117 alin. (1)], a autorităţilor administrative autonome [art. 117 alin. (3)], a consiliilor locale [art. 121 alin. (2)] şi judeţene [art. 122 alin. (2)]. De asemenea, suntem de părere că şi prin Regulamentul fiecărei Camere se pot stabili norme privind funcţiile publice din aparatul acestora, de vreme ce art. 64 alin. (1) spune clar că „organizarea şi funcţionarea fiecărei Camere se stabilesc prin regulament propriu", norme care, însă, nu pot fi contrare Statutului general al funcţiei publice stabilit prin lege. Aici se poate discuta, deoarece părerile au fost şi sunt împărţite, atât cu privire la calitatea de funcţionari publici a persoanelor din aparat, cât şi cu privire la natura juridică a regulamentului.

[1)] Hotărârea Guvernului E26 de supunere Senatului, spre adoptare, a proiectului de lege referitor la Statutul funcţionarilor publici, poartă data 29 ianuarie 1993, dar un prim proiect a fost înaintat încă din 1991, de Cabinetul Roman, retras apoi, în 1992, de Cabinetul Văcăroiu, pentru „revizuire" şi înaintat Parlamentului la începutul anului 1993. Au trecut peste 3 ani şi dezbaterile asupra proiectului tot nu începuseră, el redevenind actual cu prilejul dezbaterii Raportului Comisiei, condusă de senatorul Vonica. Urmare a discutării Raportului Vonica (problema corupţiei), s-a adoptat de Parlament o hotărâre cu privire la necesitatea adoptării unor legi, între care Legea responsabilităţii ministeriale şi Statutul funcţionarilor publici.

Proiectul cuprindea 93 de articole structurate pe VII capitole, după cum urmează: Cap. I -Dispoziţii generale (art. 1-5); Cap. II - Numirea funcţionarilor publici şi cariera acestora (art. 6-24): Secţiunea I - Numirea (art. 6-10); Secţiunea 2 - Incompatibilităţi (art. 11-13); Secţiunea 3 - Avansarea (art. 14-19); Secţiunea 4 - Notarea (art. 20-24); Cap. III - Drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici (art. 25-57): Secţiunea 1 - Drepturi (art. 25-45); Secţiunea 2 - Obligaţii (art. 46-57); Cap. IV - Răspunderea funcţionarilor publici (art. 58-72); Cap. V - Modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu (art. 73-82): Secţiunea 1 - Modificarea (art. 73-77); Secţiunea 2 - Încetarea (art. 78-82); Cap. VI - Comisiile consultative mixte (art. 83-85); Cap. VII Dispoziţii finale şi tranzitorii (art. 86-93).

De la Raportul Vonica, din 1996, au mai trecut alţi 3 ani, ca, în sfârşit, Statutul să fie adoptat, dar, paradoxal, sărindu-se în extrema cealaltă, în baza art. 113 din Constituţie, ceea ce a făcut imposibilă vreo modificare la textul propus atunci de Cabinetul Radu Vasile.

Pur şi simplu, structurile europene în procesul de monitorizare a României în vederea dobândirii statutului de candidată la Uniunea Europeană au stabilit necesitatea adoptării Statutului funcţionarilor publici, ca o condiţie prealabilă. Pus în faţa acestei situaţii, Cabinetul Radu Vasile îşi angajează răspunderea în faţa Camerelor reunite, la 29 noiembrie 1999, legea este publicată în Monitorul Oficial din 8 decembrie 2000 şi intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării.

Legea nu se deosebeşte esenţial, ca număr de articole, de proiect (104 faţă de 93), dar se deosebeşte sub aspectul structurării articolelor pe capitole şi secţiuni, fără să fi depăşit filozofia proiectului în ceea ce priveşte fondul reglementării.

şi pe cei locali. Evident, *acest regim juridic general*, cuprins în *Statutul funcţionarilor publici* la care se referă art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituţie, va sta la baza statutului judecătorilor, procurorilor, a personalului Camerelor Parlamentului, Curţii Constituţionale, Curţii de Conturi, Avocatului Poporului etc.[1)]

Concret, cele 104 articole au fost ordonate pe zece capitole, cu următoarele secţiuni: Cap. I – Dispoziţii generale (art. 1-6); Cap. II – Categorii statutare de funcţionari publici şi clasificarea funcţionarilor publici: Secţiunea I – Categorii de funcţionari publici (art. 7-9); Secţiunea 2 – Structura carierei funcţionarilor publici: grade, clase, trepte (art. 10-14); Secţiunea 3 – Clasificarea funcţiilor publice (art. 15-17); Cap. III – Comisii paritare (art. 18-19); Cap. IV – Managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici: Secţiunea 1: Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici (art. 20-24); Secţiunea 2 – Dosarul profesional al funcţionarului public (art. 25); Cap. V – Drepturi şi îndatoriri: Secţiunea 1 – Drepturile funcţionarilor publici (art. 26-40); Secţiunea 2 – Îndatoririle funcţionarilor publici (art. 41-48); Cap. VI – Selectarea şi numirea în funcţie a funcţionarilor publici: Secţiunea 1 – Selectarea funcţionarilor publici (art. 49-51); Secţiunea 2 – Perioada de stagiu (art. 52-53); Secţiunea 3 – Numirea în funcţii a funcţionarilor publici (art. 54-55); Secţiunea 4 – Incompatibilităţi (art. 56-58); Cap. VII – Evaluarea activităţii şi cariera funcţionarilor publici: Secţiunea I – Evaluarea activităţii funcţionarilor publici (art. 59-62); Secţiunea 2 – Avansarea în trepte, clase, grade şi categorii (art. 63-66); Secţiunea 3 – Numirea în funcţii publice de conducere (art. 67-68); Cap. VIII – Sancţiunile disciplinare şi răspunderea funcţionarilor publici (art. 69-77); Cap. IX – Modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu: Secţiunea 1 – Delegarea şi detaşarea (art. 81-84); Secţiunea 2 – Întreruperea activităţii la cerere (art. 85-88); Secţiunea 3 – Încetarea raporturilor de serviciu (art. 89-96); Cap. X – Dispoziţii finale şi tranzitorii (art. 97-104).

Nu au trecut nici 6 luni de la intrarea în vigoare a legii şi Guvernul aceleiaşi majorităţi parlamentare, dar, de data aceasta, cu un alt Prim-ministru, adoptă O.U.G. nr. 82/2000 (publicată în M. Of., nr. 293/2000), prin care Statutul se modifică şi se completează în puncte esenţiale; între altele, de exemplu, se renunţă la împărţirea fiecărei categorii de funcţionari pe două grade, precum şi la împărţirea fiecărei clase pe trepte, gradul devenind o subdiviziune a clasei (trei grade pentru fiecare clasă) etc. Apoi, sunt introduse o serie de dispoziţii cu caracter de protecţie pentru persoanele care, la data adoptării ordonanţei, ocupau funcţii de demnitate publică (sondajele indicau dezastrul în viitoarele alegeri parlamentare a coaliţiei de la guvernare). Aşa se explică de ce Proiectul Legii de aprobare (Legea nr. 337/2000) a acestei ordonanţe a avut un traseu de-a dreptul fascinant în Parlament, iniţiat la 26 iulie 2000, pentru ca aprobarea sa să se facă abia în anul 2002, prin Legea nr. 237/2002, publicat în M. Of., nr. 422 din 18 iunie 2002 (a se vedea şi ediţia anterioară a Tratatului, nota 1, p. 545).

Cabinetul Năstase a simţit, de asemenea, nevoia unor modificări, iniţiate prin O.U.G. nr. 284/2000, publicată în M. Of., nr. 696/2000 şi aprobată cu modificări prin Legea nr. 161/2001. Până în prezent, cele mai numeroase şi substanţiale modificări aduse Statutului adoptat în 1999, au intervenit urmare a intrării în vigoare a prevederilor Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, care dispune, în principal, cu privire la conflictul de interese şi regimul incompatibilităţilor privind funcţia publică, la clasificarea funcţiilor publice şi a categoriilor de funcţionari publici, regimul carierei funcţionarilor publici, regulile privind modificarea, suspendarea şi încetarea raporturilor de serviciu, managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici.

Urmare a modificărilor aduse Statutului prin Legea nr. 161/2001, Legea nr. 188/1999 este republicată în M. Of., nr. 251/2004, pentru ca în iulie acelaşi an să fie adoptată Legea nr. 334/2004, care modifică reglementările statutare referitoare la dreptul de dreptul de asociere sindicală a funcţionarilor publici (art. 27).

Guvernul învestit după alegerile din 2004, anunţa încă de la instituirea sa, prin programul de guvernare asumat în faţa Parlamentului, intenţia de a propune modificarea şi completarea Statutului funcţionarilor publici.

[1)] Cu privire la statute ale diferitelor categorii de funcţionari publici a se vedea *V.I. Prisăcaru*, Funcţionarii publici, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 221-457.

Se pune problema de a ști pentru care alte categorii de funcționari publici ar trebui să se adopte legi speciale consacrate unui statut propriu. În ediția anterioară a tratatului[1] am învederat stadiul în care se afla inițiativa legislativă privind statutul funcționarului public parlamentar, versiunea Camerei Deputaților cu punctul de vedere negativ al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, și sugeram necesitatea regândirii acestuia. Într-adevăr, în legislatura actuală a fost adoptată și versiunea Senatului, care a însemnat practic o altă reglementare, ceea ce, într-un anume fel, explică faptul că raportul Comisiei de mediere nu a fost însușit de Camera Deputaților. La data prezentei ediții, proiectul respectiv se află în faza de soluționare a divergențelor între cele două camere în ședință comună, care însă nu s-a organizat în prima sesiune parlamentară ordinară din anul 2005.

4.3. Interdicția de a desfășura activități militante în favoarea partidelor politice

948. Cât privește principiile constituționale ale funcției publice, mai reținem interdicția expresă pentru anumiți funcționari publici de a face parte din partide politice. Se interzice expres acest lucru în art. 40 alin. (3) din Constituția României, pentru judecătorii Curții Constituționale, magistrați, membrii activi ai armatei și polițiști, lăsându-se posibilitatea stabilirii și altor categorii de funcționari publici prin lege organică.

Din coroborarea art. 40 alin. (3) cu art. 73 alin. (3) lit. j) reiese că «sarcina» principală în acest sens revine Statutului funcționarilor publici, fără a fi excluse și alte legi organice, care conțin norme cu privire la funcția publică dintr-o anumită structură organizațională a administrației publice (de exemplu Legea administrației publice locale) sau, după caz, dintr-un anumit domeniu de activitate, fie din administrația publică (de exemplu învățământul),[2] fie din afara acesteia (de exemplu justiția). Este, însă, contrară literei și spiritului Constituției ideea după care Statutul general al funcției publice, tocmai dreptul comun [adică legea la care face referire art. 73 alin. (3) lit. j)] să nu stabilească anumite categorii de funcționari care „nu pot face parte din partide politice", idee care a fost prezentă, de altfel, în proiectul de statut.[3]

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat ..., vol. I, 2001, Nota 1, p. 546.

[2] Ne-am exprimat părerea, în prima ediție a tratatului că funcțiile didactice de conducere, de la director de grădiniță, director de liceu, decan, până la rector și director în Ministerul Învățământului să fie incluse prin legea învățământului în această categorie, pledând în acest sens întregul circ prin care a trecut și mai trece învățământul post-revoluționar, efect principal al ocupării acestor funcții de lideri politici (*A. Iorgovan*, Monstruozitățile juridice ale tranziției sau politizarea fundațiilor, în Revista „Ordinea", nr. 34/7-13 octombrie 1994). Legea învățământului, (Legea nr. 84/1995 publicată în M. Of., nr. 606 din 10 decembrie 1999) în art. 11, nu a reglementat asemenea incopatibilități dar interzice desfășurarea de activități politice în incintele de învățământ

[3] Ar fi contrar literei și spiritului Constituției să se interpreteze și în extrema cealaltă, că toți funcționarii care intră sub incidența Statutului (deci a dreptului comun), de drept, intră și sub incidența art. 40 alin. (3). Ca atare, în Statut n-ar trebui reținută decât o normă cu valoare de principiu, în genul: „Funcționarii publici la care se referă prezentul Statut nu pot face parte din partide politice" sau, pur și simplu: „Funcționarii publici nu pot face parte din partide politice". Partea finală a art. 40 alin. (3) este cât se poate de edificatoare: „și alte categorii de funcționari publici, stabilite prin lege organică"; pentru susținerea concluziilor de mai sus, acest text ar fi trebuit redactat în genul: „precum și categoriile stabilite de Statutul funcționarilor publici".

Statutul funcționarilor publici, adoptat prin Legea nr. 188/1999, nu numai că nu vine cu interdicții în această privință, dar, mai mult, transformă în funcții publice funcții care fuseseră ocupate pe criterii politice, și ne refeream în ediția anterioară la funcția Secretar General al Camerei, respectiv cea de Secretar General al Guvernului, ambele reținute în anexa la Statut, până la modificarea acestuia prin Legea nr. 161/

În concluzie, nu orice funcţionar public nu poate face parte din partide politice, iar nominalizarea celor mai importanţi, care intră sub incidenţa acestei interdicţii, trebuie făcută prin Statutul funcţionarilor publici, alte legi organice urmând să prevadă situaţii particulare.

949. Statutul funcţionarilor publici, adoptat în condiţiile procedurale ale art. 113 din Constituţia nerevizuită, dar şi pe un fond de conflict politic deschis între Primul-ministru în funcţiune şi coaliţia care l-a propus, implicit Preşedintele României[1)] în funcţiune se rezumă doar la o interdicţie cu caracter general, admiţând, însă, ca principiu, apartenenţa funcţionarilor publici la partide politice, cu excepţia participării ca membru al organelor de conducere ale acestora. Textul articolului 42, modificat prin Legea 161/2003, devenit art. 43 după republicarea Statutului are următorul conţinut: „(1) Funcţionarii publici au obligaţia ca, în exercitarea atribuţiilor ce le revin, să se abţină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor şi preferinţelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic şi să nu participe la activităţi politice în timpul programului de lucru. (2) Funcţionarilor publici le este interzis să facă parte din organele de conducere ale partidelor politice".

950. De asemenea, în sfera abaterilor disciplinare este enumerată şi următoarea faptă: „desfăşurarea în timpul programului de lucru a unor activităţi cu caracter politic" [art. 65 alin. (2) lit. h) din Statutul republicat].

În plus, Legea nr. 161/2003, în secţiunea care reglementează incompatibilităţile privind funcţionarii publici, conţine dispoziţii exprese în această privinţă, în art. 97, potrivit căruia „Funcţionarul public poate candida pentru o funcţie eligibilă sau poate fi numit într-o funcţie de demnitate publică." [alin. (1)], respectiv art. 98: „(1) Funcţionarii publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite. (2) Funcţionarilor publici le este interzis să fie membri ai organelor de conducere ale partidelor politice şi să exprime sau să apere în mod public poziţiile unui partid politic. (3) Funcţionarii publici care potrivit legii fac parte din categoria

---

2003. Legea a fost concepută cu o anexă, intitulată „Lista cuprinzând funcţiile publice", în care, şi în prezent, pe prima poziţie, la categoria „Funcţii publice generale" apare „Secretar general al Guvernului". Este evident substratul politic al acestei pretinse, moderne şi liberale filozofii, menţinerea în funcţii a persoanelor promovate de partidele aflate la guvernare în momentul adoptării Statutului. Remarcăm apoi dispoziţiile Legii nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, conform cărora secretarul general al Guvernului este numit de primul-ministru (art. 19 alin. 2) şi poate avea rang de ministru [art. 22 alin. (1)], precum şi pe cele ale art. 49 alin. (1) din acelaşi act normativ care defineşte în termeni diferiţi funcţia de secretar general al ministerului („*funcţionar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism*").

Urmare a modificărilor aduse Legii nr. 188/1999 după apariţia ediţiei anterioare a Tratatului nostru, funcţia de Secretar General al Camerei a fost eliminată din anexa la Statut care cuprinde funcţiile publice. De altfel, potrivit dispoziţiilor art. 200 alin. (2) din Regulamentul Senatului adoptat în anul 1993 (republicat în M. Of., P. I, nr. 58/2001) şi ale art. 212 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaţilor adoptat în anul 1994 (republicat în M. Of., P. I, nr. 1030/2004) Secretarul General al Camerei este numit de Cameră pe durata mandatului acesteia, prevederi de natură a evidenţia, între criteriile preeminente de numire în funcţia de Secretar General al Camerei, pe cele de ordin politic. (*A. Iorgovan*, Tratat ..., vol. I, 2001, nota 1, p. 567).

[1)] La doar câteva zile de la angajarea răspunderii, Primul-ministru în funcţiune, Radu Vasile, este, contrar Constituţiei, revocat de Preşedintele României (Decretul nr. 426/1999, publicat în M. Of., nr. 609/1999). Plecându-se de la aceste experienţe, prin Legea de revizuire a Constituţiei, cum s-a arătat în cele ce preced, s-a introdus un text expres care interzice ca Preşedintele României să-l demită pe Primul-ministru [art. 107 alin. (2) în versiunea Constituţiei revizuite].

înalților funcționari publici nu pot fi membri ai unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcția publică".

951. O soluție de corectare a reglementării inițiale pe care am apreciat-o deja ca o exagerare[1] se impunea și ea este justificată prin raportare la alte reglementări incidente în materie, în speță prevederile Legii nr. 215/2001, și mai ales față de exemplele din dreptul comparat[2].

Limitări ale exercițiului acestor drepturi ale funcționarilor publici operează și în temeiul Legii nr. 4/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici[3], mai precis ale prevederilor referitoare la activitatea politică a funcționarilor publici, cuprinse în art. 10, potrivit cărora în exercitarea funcției publice, funcționarilor publici le este interzis să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice, să furnizeze sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică, să colaboreze, în afara relațiilor de serviciu, cu persoanele fizice sau juridice care fac donații ori sponsorizări partidelor politice, să afișeze, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, însemne ori obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora.

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat. Vol. I, ed. 2001, p. 548'.

[2] În Anglia, de pildă, sunt trei grade, restricții severe 20%, restricții intermediare 50% și cu libertate de exprimare politică 30% (*A.W. Bradley, K.D. Ewing*, Constitutional and Administrative Law , op. cit., p. 320-321).

Pentru prima categorie este interzisă participarea la activitatea politică națională (intrarea în staff-ul partidelor politice, exprimarea în public asupra controverselor politice naționale), fiind vizați nu numai „seniorii", adică funcționarii superiori ai administrației statului, dar și „funcționarii de ghișeu", adică administratorii aflați, prin atribuțiile de serviciu, în contact direct cu publicul. Acestora li se permite participarea la activitatea politică locală, ca, de exemplu, să candideze pentru autoritățile locale, „but must act with moderation and discretion particularly în matters affecting their own departments" (adică participarea este permisă cu moderație și discreție, mai ales când este vorba de aspectele ce privesc departamentul în care funcționează) (*A.W. Bradley, K.D. Ewing*, op. cit., p. 320).

În Grecia, ca să ne referim la o țară din Uniunea Europeană mai apropiată geografic de România, s-a adoptat un nou Cod al funcționarilor, în 1999, fiind vorba de Legea nr. 2683/1999 cu privire la „Ratificarea Codului situației funcționarilor civili și angajaților persoanelor morale de drept public, precum și alte dispoziții""

Este de menționat că principiul neutralității politice a funcționarilor este prevăzut chiar de art. 29 parag. 3 din Constituția Greciei, care a fost interpretat absolut de către Consiliul de Stat printr-o decizie din 1991, punct de vedere criticat de doctrină (*Ch.G. Chryssanthakis*, Le corps des fonctionnaires în L'administration publique en Grece, op. cit., p. 87 și opiniile acolo citate: Kanellopoulos, Makrydimitris, Sakkoulas).

Astfel, noul Cod îngăduie unui funcționar în funcțiune să participe la alegerile pentru funcția de primar, președinte de comună și membru în consiliul comunal (municipal). Funcționarul care a avut o funcție de conducere, mai exact, a fost șef al unei structuri administrative de la nivelul departamentului, are interdicție un an de zile după părăsirea funcției de a participa la alegerile departamentale (*C. Chryssanthakis*, op. cit., p. 88).

Textul din Constituție, citat mai sus, prevede: „Este absolut interzis magistraților, militarilor, în general, și agenților corpurilor de securitate, precum și funcționarilor publici de a se manifesta, în orice manieră, în favoarea partidelor politice. De asemenea, este interzis agenților persoanelor morale de drept public, întreprinderilor publice și colectivităților teritoriale, de a desfășura activități militante în favoarea unui partid politic".

[3] Publicată în M. Of., nr. 157/2004.

Vezi și *V. Vedinaș*, Deontologia funcționarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, în Revista de drept public nr. 1/2004, p. 56-71.

952. De principiu, atare restrângeri sunt necesare, şi vom reitera aici aprecierea noastră anterioară, arătând că nu este de conceput, în sistemul nostru constituţional, ca anumite funcţii din administraţia publică, în special, să nu fie prin Statut eliberate de un «patronaj» politic. Nu mai puţin adevărat însă este faptul că pe «cântarul politic» se stabilesc categoriile pentru care operează restrângerile sau interdicţiile exerciţiului acestui drept ori ale nivelurilor ierarhice ale funcţiilor publice.

Problema nu este simplă, dacă ne raportăm la istoria funcţiei publice, inclusiv la noi, pe de o parte, şi la situaţiile din dreptul comparat, pe de altă parte. Se ştie că în Marea Britanie, până la mijlocul secolului XIX,[1] s-a aplicat sistemul patronajului politic, ca sistem oficial, nimeni nu obţinea o funcţie publică dacă nu avea un sprijin politic, mai exact al unor influenţi politicieni *(spoils sistem),* iar aceştia acordau sprijinul, precum regii franci concesiunile domeniale, pentru a răsplăti loialitatea, mai exact vasalitatea.

953. Din Anglia, sistemul a trecut pe continent, în majoritatea ţărilor, dar şi peste ocean, în S.U.A., unde, formal-juridic, a fost înlăturat prin *Pendleton Act* din 1883. Spre deosebire de tradiţia anglo-saxonă, în Prusia şi, mai târziu, în Imperiul german, s-a impus principiul *profesionalismului*, funcţionarii ocupau postul în urma unui concurs foarte serios. Acest sistem s-a generalizat în Anglia începând cu 1870, iar peste 13 ani în S.U.A., devenind un criteriu de referinţă pentru toate legislaţiile care s-au adoptat la finele secolului XIX şi în secolul XX sub regimuri politice democratice. Istoria universală, ca şi istoria României, au cunoscut de atunci perioade de politizare oficială a funcţiei publice,[2] chiar dacă, într-o formă sau alta, se menţinea concursul, calitatea politică reprezenta o condiţie pentru admiterea la concurs (la noi, în ultimii ani ai regimului Ceauşescu, se ajunsese până acolo încât nici înscrierea pentru examenul de admitere la facultatea de Drept nu se făcea fără o recomandare politică), iar unele funcţii publice, de regulă cele mai importante din administraţie, prin lege, nu puteau fi deţinute decât de persoane cu anumite funcţii politice (celebrul principiu al cumulului din sistemul trecut).

954. Nu intrăm acum în detalii, ca stare de fapt *spoils sistem* se manifesta încă, cea mai bună dovadă: scandalurile, mai în toate ţările occidentale, cu privire la corupţia diferiţilor

---

[1] Sistemul patronajului a fost desfiinţat, în mare parte, prin reforma administrativă din 1853, dar şcoli pentru formarea funcţionarilor funcţionau de 40 de ani. Administrarea imensului teritoriu al Indiei, care depindea de Marea Britanie, a impus necesitatea formării unor profesionişti în administraţie, ceea ce a dus la înfiinţarea, în 1813, a Şcolii de la Hailenbury, condusă de celebrul Malthus, impunându-se principiul recrutării elevilor prin concurs, care era şi modalitatea principală de ocupare, în carieră, a funcţiilor superioare, dublat, firește, de o atentă şi minuţioasă „analiză a personalităţii".

Se poate spune că în această şcoală s-au pus bazele nu numai a unei doctrine cu privire la formaţia profesională a funcţiei publice, dar şi a unei filozofii, a unui cod moral al funcţionarului, care s-a fortificat, prin trecerea anilor, îmbrăcând, acum, forma unor acte cu caracter intern, dar care au început sa fie tratate de instanţele britanice ca veritabile acte juridice normative, cu efecte *erga omnes*, cum s-a arătat deja.

[2] Dacă ar fi să ne referim numai la regimul fascist din Germania, este de reţinut că Legea din 1937, contrar principiilor tradiţionale, a impus funcţionarilor nu numai obligaţia de a face parte din partidul naţional-socialist (care, oricum, devenise partidul întregii naţiuni germane, ca şi partidele comuniste de după război, din ţările imperiului sovietic), ci şi obligaţia unui total devotament faţă de regim, supunere absolută faţă de ordinele superiorilor şi, în ultimă instanţă, faţă de Führer. Orice sancţiune pe linie de partid avea repercursiuni asupra funcţiei, în orice caz, cine manifesta opinii diferite decât cele ale partidului şi regimului era imediat îndepărtat din funcţie, legea interzicând expres acest lucru.

oameni politici prin complicitatea diferiţilor funcţionari -, dar aceasta este o problemă, şi inexistenţa unei reglementări care să interzică patronajul politic, cum este în prezent la noi, care este o altă problemă. La noi, întârzierea adoptării şi aplicării Statutului a condus, în fapt, la generalizarea patronajului, România întorcându-se unde a fost Anglia la 1853, sau America, la 1883, de aici şi una dintre cauzele fenomenului corupţiei.

955. Pe de altă parte, lumea actuală este lumea drepturilor omului, interdicţia pentru funcţionarii publici de a face parte din partide politice, pe ideea de a le menţine un statut de echidistanţă faţă de partide şi a evita patronajul de care am vorbit mai sus, apare ca o restrângere, în mod evident, a exerciţiului dreptului de asociere, iar restrângerile trebuie să fie «justificate». În cazul nostru, ele trebuie să aibă ca temei unul din motivele reţinute de art. 53 din Constituţie: apărarea siguranţei naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor, desfăşurarea instrucţiei penale, prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav.

956. Este adevărat, apartenenţa la un partid a unui funcţionar public nu înseamnă neapărat şi **patronaj politic**, la fel de bine patronajul poate funcţiona, şi funcţionează mai în toată lumea, fie şi în cazuri izolate, faţă de funcţionarii care, potrivit Constituţiei, nu fac parte din partide politice. Nu mai vorbim de faptul că «patronajul» cel mai puternic este al oamenilor de afaceri, care nu sunt neapărat oameni politici, dar este ştiut că mulţi se află în spatele oamenilor politici. Aici nu se pot stabili soluţii valabile peste tot, trebuie avute în vedere situaţiile naţionale, tradiţiile[1)], legiuitorul constituant român din 1991 ţinând seama de ceea ce a fost în trecut, a înţeles să prevadă expres pentru anumite funcţii aceasta interdicţie, lăsând posibilitatea ca legea organică să o consacre ca principiu pentru restul funcţiilor publice.

În felul acesta, de la un principiu constituţional ajungem la un principiu legal, care admite, însă, şi excepţii, chiar pentru administraţia publică. Când vorbim de excepţii, avem în vedere funcţionarii de carieră, nu funcţionarii politici, care, prin definiţie, sunt stabiliţi pe criterii politice, dar şi această categorie trebuie prevăzută de Statutul funcţionarilor publici.[2)]

957. Statutul în vigoare se ocupă exclusiv de funcţionarii de carieră, care se bucură de stabilitate şi au raporturi de funcţie pe durată nedeterminată, lăsând să se înţeleagă că funcţionarii revocabili, numiţi pe durata determinată, nu intră sub regimul său general de protecţie, ceea ce este, desigur, o greşeală. Ne rezumăm a preciza că, în Grecia, despre existenţa acestei categorii de «agenţi», se aminteşte chiar într-un text de Constituţie (art. 103 parag. 5)[3)]. Necesitatea unor dispoziţii exprese cu privire la această categorie de funcţionari în Statutul funcţionarilor

---

[1)] Aşa, de pildă, în unele ţări (de exemplu S.U.A.), judecătorii pot fi şi membri de partid, în Germania pot fi membri de partid şi judecătorii de la Tribunalul Constituţional, în altele un atare drept este recunoscut şi pentru cadrele armatei ori poliţişti etc., iar într-o altă categorie intră ţările care nu prevăd această interdicţie pentru nimeni (de exemplu, Cipru).

[2)] Ne referim, de pildă, la funcţiile de consilieri pe lângă oamenii politici, care sunt demnitari în executiv sau legislativ, inclusiv funcţiile de consilier (expert) al grupurilor parlamentare sau al birourilor permanente din teritoriu etc.

[3)] Textul Constituţiei îngăduie ca, prin lege, anumiţi funcţionari să fie exceptaţi de la principiul garantării dreptului la carieră, fiind nominalizaţi ambasadorii, funcţionarii de la Preşedinţia Republicii, precum şi cei de la Cabinetul Primului-ministru, a miniştrilor şi a secretarilor de stat.

publici se impune cu atât mai mult dacă nu se va adopta, prin lege specială, un Statut al funcţionarului parlamentar, normele actuale din Regulamentele Camerelor fiind insuficiente.[1)]

§ 5. Natura juridică a funcţiei publice

5.1. Tezele din doctrina interbelică

958. Raportându-ne la doctrina administrativă din perioada interbelică (pe care am denumit-o şi perioada clasică), vom constata existenţa unor opinii diferite, atât cu privire la sfera funcţionarilor publici, cât şi cu privire la natură juridică a funcţiei publice. Aceste diferenţieri se explică fie prin specificul naţional al unor administraţii, fie prin **interesele politice** ce se urmăreau a fi realizate prin reglementările juridice cu privire la funcţionari, implicit prin conţinutul, semnificaţiile şi structura tehnico-juridică a acestor reglementări. Sub acest ultim aspect, cum s-a reţinut deja, în unele ţări europene, după primul război mondial s-au impus, graţie diferitelor reforme administrative[2)], reglementări unitare (statute) cu privire la funcţionarii publici, cu privire la organizarea administraţiei centrale ori a celei locale etc., în grupul ţărilor din această categorie situându-se şi ţara noastră.[3)]

[1)] De pildă, în Regulamentul Senatului, găsim următoarele norme:

„(1) Grupurile parlamentare, în funcţie de mărimea lor, îşi constituie un secretariat tehnic a cărui structură se stabileşte de Biroul permanent. Numirea şi salarizarea membrilor acestuia se fac prin ordin al secretarului general al Senatului, cu contract de muncă pe durată determinată, corespunzătoare legislaturii. Numirea în şi revocarea din funcţie se fac la propunerea grupului parlamentar respectiv" [art. 21 alin. (1) din Regulamentul Senatului].

„(1) Pentru exercitarea mandatului de senator, în circumscripţiile electorale se organizează, pentru fiecare senator, câte un birou senatorial, având ca personal încadrat un şef de birou senatorial, un şofer şi o secretară-dactilografă, personal care face parte din aparatul Senatului.

(2) Încadrarea personalului birourilor senatoriale se face cu contract de muncă pe durată determinată, de secretarul general al Senatului, la propunerea senatorilor în cauză.

(3) Pe perioada în care îndeplineşte această activitate, personalul angajat se consideră detaşat sau, după caz, transferat în interesul serviciului, în condiţiile legislaţiei muncii.

(4) Contractul de muncă al personalului birourilor senatoriale încetează din dispoziţia senatorului sau, în cazul în care titularului mandatului îi încetează calitatea de senator la data la care noul titular dispune aceasta" (art. 183 din Regulamentul Senatului).

Biroul permanent al Senatului aprobă statul de funcţii şi regulamente pentru buna desfăşurare a activităţii serviciilor Senatului, la propunerea secretarului general al Senatului Art. 32 alin. (1) lit. n).

Întrebarea care se pune este următoarea: dacă persoana „disponibilizată", în condiţiile art. 183 alin. (4) din Regulamentul Senatului, citat, apreciază că „dispoziţia senatorului" este un act abuziv, se poate adresa justiţiei şi, dacă da, instanţei de drept comun sau instanţei de contencios administrativ? Sunt probleme la care Regulamentele Camerelor nu pot da o rezolvare, ci numai legea.

În orice caz, nu poate fi îngrădit accesul la justiţie, competenţa aparţinând instanţei de contencios administrativ, aplicându-se, prin analogie, dispoziţiile din «dreptul comun» al funcţiei publice (Legea nr. 188/1999 şi hotărârea de Guvern dată în aplicare, evocate în această lucrare).

[2)] „După război, arată P. Negulescu, referindu-se la primul război mondial, în mai toate ţările: în Belgia, Franţa, Anglia, Statele Unite şi la noi, s-au creat comisiuni care să studieze reformele administrative. Congresul Internaţional de Ştiinţe Administrative, care a avut loc la Bruxelles în 1924, a examinat diverse probleme, pe care ne propunem a le cerceta şi în această lucrare" (Tratat de drept administrativ, vol. I, p. 131).

[3)] Cum s-a arătat în paginile anterioare, Statutul funcţionarilor publici a fost adoptat în 1923; Legea de unificare administrativă a fost adoptată în 1925, iar Legea de organizare a ministerelor a fost adoptată în 1928, adică la aproape un secol de la înfiinţarea ministerelor în Ţările Române.

959. Pe fondul acestor preocupări şi soluţii diferite, s-au conturat cu privire la natura juridică a funcţiei de stat două teze fundamentale, cum pe bună dreptate remarca şi Prof. I. Iovănaş.[1] Astfel, prima este teoria **«situaţiei contractuale»**, susţinută mai ales în Germania de P. Laband, iar în Franţa, printre alţii, de Laffčriere, adevărat, însă, cu oarecare diferenţieri, deşi esenţa este aceeaşi. Astfel, autorii germani încearcă să definească funcţia publică (funcţia de stat) prin intermediul unor instituţii ale dreptului civil, în speţă contractul de mandat, iar autorii francezi, îndeosebi Laffčriere, caută să explice esenţa funcţiei de stat prin intermediul construcţiei de «contract de drept public» (contract administrativ).[2] Cea de-a doua teorie, **«teoria statutului legal»**, susţinută în principal de corifeii dreptului administrativ francez din perioada interbelică (Esmein, Hauriou, Duguit, Jčze), consideră funcţia de stat ca un statut legal, deoarece actul de instituire a acesteia este întotdeauna un act de autoritate, iar cel care exercită funcţia exercită autoritatea statală şi nu drepturile dintr-o situaţie contractuală.[3] Această teză s-a impus şi în doctrina românească din perioada respectivă, ea demonstrând că nu toate realităţile juridice pe care le impunea dezvoltarea modernă a societăţii puteau fi explicate prin ancestralele categorii şi instituţii ale dreptului civil.[4]

960. Pe această linie de idei, P. Negulescu defineşte **funcţia publică** ca fiind „complexul de puteri şi competenţe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulţi), persoană fizică care, executând puterile în limitele competenţei, urmăreşte realizarea scopului pentru care a fost creată funcţiunea".[5] Totodată, acest autor consideră că funcţia publică face parte dintr-un serviciu public, „dar numai dintr-un serviciu public exploatat în regie",[6] adică organizat de stat.

---

[1] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 174.

[2] A se vedea pe larg asupra concepţiei lui *P. Laband, V. Onişor*, Tratat de drept administrativ, ediţia a II-a, Bucureşti, 1930, p. 366 şi urm., iar asupra concepţiei lui *Lafférière, H. Berthélémy*, Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1926, p. 53-54 şi lucrările acolo citate.

[3] Vezi, cu titlu de exemplu, *H. Berthélémy*, op. cit., p. 55-68; *M. Hauriou*, Précis élémentaire de droit administratif, Paris, 1930, p. 263 şi urm.

[4] Semnificative sunt în acest sens aprecierile lui M. Văraru: „Trebuie să recunoaştem că funcţionarii nu sunt nici mandatarii, nici *negotiorum gestori*, nici comisionari ai acelora care i-au numit în funcţie. Actul de numire nu este nici un contract de natură civilă pentru simplul motiv că voinţa şi consimţământul funcţionarului numit - elemente care joacă un rol esenţial în contractele civile - nu au nici o importanţă nici la numire, nici mai târziu în exerciţiul funcţiunii. Între raporturile ce se nasc între stat şi funcţionarii săi şi raporturile civile dintre doi particulari nu se poate face absolut nici o apropiere: în primul caz raporturile sunt de drept public, în cazul din urmă, de drept civil. Funcţionarii nu deţin nici o putere şi nici un drept de la autoritatea care i-a numit, ci competenţa lor atât *ratione loci* cât şi *ratione materie* o deţin de la legea organică a funcţiunii" (*Tratat de drept administrativ român*, Ed. Socec, Bucureşti, 1928, p. 147-148).

[5] *P. Negulescu*, op. cit., p. 571. Autorul consideră că trei pot fi scopurile funcţiilor publice: 1) efectuarea de acte juridice; 2) prepararea emiterii actelor juridice; 3) executarea actelor juridice sau deciziunile administrative sau judecătoreşti (ibidem, p. 522). Cât priveşte caracterele funcţiilor publice, se opreşte la un număr de şapte: 1) sunt titulare de puteri sau de atribuţii, conferite de legiuitor; 2) sunt permanente, în sensul că sunt create ca să dea satisfacţie unui interes general în mod perpetuu, adică fără limită de timp şi fără intermitenţă; 3) sunt create prin lege; prin urmare, puterea executivă nu poate să creeze funcţiuni; 4) au o existenţă continuă; 5) sunt create ca să dea satisfacţie intereselor generale, obşteşti, iar nu intereselor individuale; 6) au o sferă de competenţă cu anumite atribuţii şi puteri date de lege; 7) au o anumită specializare, adică o competenţă determinată (idem, p. 522-523).

[6] Ibidem, p. 52.

5.2. Opinii exprimate în doctrina anilor 1949 - 1989

961. O dată cu adoptarea primului Cod al muncii, preocupările autorilor de drept administrativ (ca şi ale celor de drept constituţional) s-au împletit cu cele ale autorilor de dreptul muncii, pe linia fundamentării ştiinţifice a noţiunii de funcţie publică, a delimitării accepţiunilor termenului de funcţionar. Astfel, de la bun început, s-a pus problema de a şti în ce măsură se mai putea vorbi despre un regim juridic special pentru funcţionarii de stat, corespunzător despre teoria „statutului legal" în cazul naturii juridice a funcţiei de stat, de vreme ce Codul muncii devenea dreptul comun al raporturilor juridice de muncă, abrogând Statutul funcţionarilor publici.

Desigur, răspunsul nu a putut fi decât negativ, funcţionarii de stat deveneau «oameni ai muncii», care desfăşurau o anumită activitate în cadrul diferitelor organe de stat, cum s-a menţionat mai sus. Nu mai puţin, chiar Codul muncii prevedea, în art. 25, ca soluţie de principiu, posibilitatea adoptării, pentru anumite categorii de raporturi juridice de muncă, a unor reglementări speciale. Astfel de reglementări au vizat, firește, şi categoria mare a persoanelor fizice care nu desfăşurau o activitate direct productivă, deci pe funcţionari, în general, pe funcţionarii care acţionau în numele autorităţii statului, în special. De aici s-a pus o nouă problemă, şi anume: raporturile juridice de muncă ale funcţionarilor de stat nu se deosebesc cu nimic, totuşi, de cele ale muncitorilor, de vreme ce unii funcţionari sunt numiţi, alţii sunt aleşi, alţii sunt repartizaţi în funcţiile respective, ceea ce, de regulă, nu se întâmplă în cazul muncitorilor etc.? Apoi, funcţionarii numiţi sau aleşi au o răspundere atât faţă de autorităţile lor ierarhice din cadrul organului în care îşi desfăşoară activitatea, cât şi faţă de autoritatea statală, socială în general, care a edictat actul juridic de numire (repartizare) sau care a hotărât alegerea, după caz. Faţă de aceste din urmă autorităţi, se întrebau autorii, în vremea respectivă, funcţionarul nu se află într-un raport juridic şi, dacă da, ce fel de raport juridic este: un raport juridic administrativ care coexistă cu raportul juridic de muncă sau tot un raport juridic de muncă? În alţi termeni, când se naşte raportul juridic de muncă: în momentul numirii, alegerii (repartizării), după caz, sau în momentul încheierii contractului individual de muncă şi, deci, care este izvorul raportului juridic de muncă al funcţionarului: actul de numire (alegere, repartizare) - act administrativ, contractul individual de muncă - act de dreptul muncii sau şi unul şi celălalt (izvor complex)?

962. Deşi s-au formulat soluţii diferite, cum se va arăta, indiferent de soluţii o problemă era certă, atât pentru teorie, cât şi pentru practică, anume incidenţa regimului juridic administrativ asupra regimului dreptului muncii (dreptul comun al relaţiilor de muncă) în cazul raporturilor de muncă ale anumitor persoane fizice, mai precis ale anumitor funcţionari. Aşa s-a ajuns, evident, pe un alt plan şi în cu totul alte condiţii, la problemele ce au frământat, de multă vreme, doctrina juridică a funcţiei de stat (natură juridică, esenţă, definiţie, clasificare) şi, corespunzător, a funcţionarului de stat (accepţiuni, definiţie, regim juridic etc.).

Privind literatura juridică, în ansamblu, din această zbuciumată perioadă de istorie a României, putem spune că în problema ce ne preocupă aici s-au conturat două teze fundamentale.

963. Pentru început, reţinem tezele fundamentale elaborate de autorii de drept civil, în general, de dreptul muncii, în special, şi anume: a) **teza unicităţi izvorului raportului juridic** de muncă, teză după care contractul individual de muncă este unicul temei al raportului juridic

de muncă, iar actul de numire, alegere ori repartizare nu reprezintă altceva decât condiții speciale la încheierea unor raporturi juridice de muncă;[1] b) **teza după care regimul administrativ se manifestă până în momentul încheierii contractului de muncă**, ulterior acestei date n-ar mai fi posibilă, spre pildă, revocarea unui act administrativ de repartizare în muncă[2] (dar cum era totuși posibilă, ne întrebăm, revocarea numirii sau a alegerii, dacă regimul juridic administrativ nu mai exista); c) **răspunderea funcționarilor sub aspectul formelor specifice dreptului muncii** nu se deosebește cu nimic de răspunderea oricărei persoane încadrate în muncă, fiind vorba de răspunderea disciplinară și, respectiv, răspunderea materială (se sublinia doar că pentru anumite categorii de persoane încadrate în muncă, printre care și anumite categorii de funcționari de stat - cadre didactice, judecători, procurori etc. interveneau sancțiuni disciplinare speciale[3]); d) **raportul de funcțiune este un veritabil raport juridic de muncă, iar normele care reglementează acest raport sunt norme ale dreptului muncii.**[4]

Se impune a sublinia că această concepție, dominantă în lucrările de dreptul muncii, a fost acceptată și în unele cursuri de drept administrativ.[5]

964. O altă orientare teoretică, am putea spune orientarea inițială a autorilor de drept administrativ și a unor autori de dreptul muncii, era axată pe ideea dublului raport juridic al

---

[1] Se cuvine a menționa că în tratatul de dreptul muncii s-au fundamentat și alte aspecte ale teoriei raportului juridic de muncă; raportul juridic de muncă, bazat pe contractul individual de muncă, a fost înțeles ca fiind forma tipică și clasică a raportului juridic de muncă, alături de care există și alte forme: raportul juridic de muncă al cadrelor permanente ale forțelor armate și al militarilor din Ministerul de Interne; al membrilor cooperativelor meșteșugărești și al membrilor CAP; raporturi atipice (în cazul ucenicilor și al avocaților) (*Sanda Ghimpu, I.Tr. Ștefănescu, S. Beligrădeanu, Gh. Mocanu*, Dreptul muncii. Tratat, vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 84-104). Raporturile juridice de muncă ale funcționarilor de stat erau incluse în forma clasică a raportului juridic de muncă pe următoarea argumentare de esență: „Codul muncii și restul legislației muncii se aplică raporturilor juridice de muncă ale persoanelor încadrate în temeiul unui contract de muncă în unitățile socialiste de stat, indiferent de categoria unităților respective (organe supreme și locale ale puterii de stat, organe centrale și locale ale administrației de stat; instituții centrale ori unități economice de subordonare centrală sau locală, organe judecătorești și ale procuraturii)" (idem, p. 86). Pe de altă parte, se aprecia că „numirea în funcție nu reprezintă, în principiu, o condiție suplimentară, ci exprimă exclusiv o denumire specifică manifestării consimțământului unității pentru încheierea (modificarea etc.) contractului de muncă al cărui obiect îl constituie încadrarea (promovarea) în funcția respectivă" (ibidem, p. 236).

[2] *T. Ionașcu, E. Barasch*, Revocarea actului administrativ individual - considerații asupra acțiunii concomitente a dreptului administrativ și altor ramuri ale dreptului, în S.C.J., nr. 2/1968. Cu privire la recrutarea și repartizarea forței de muncă, a se vedea: *Sanda Ghimpu, I.T. Ștefănescu, S. Beligrădeanu, Gh. Mocanu*, op. cit., p. 228-233.

[3] *Sanda Ghimpu, I.T. Ștefănescu, S. Beligrădeanu, Gh. Mocanu*, Dreptul muncii, vol. II, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1980, p. 52.

[4] Idem, p. 86

[5] Vezi, de exemplu., *R. Ionescu*, op. cit., p. 186, unde se arată că „natura juridică a raportului de funcțiune de stat rezultă, mai întâi din faptul că el este un raport prin care o parte se obligă a presta celeilalte părți o muncă în schimbul unei remunerații. El este deci un raport de muncă. Din această cauză, el este reglementat de dreptul muncii, care reglementează orice raport de muncă, oricare ar fi subiectele între care se naște". Într-o atare concepție, prin funcție de stat se înțelegea „acel complex de drepturi și obligații cu care este învestită o persoană fizică ce face parte din cadrul unui organ al statului, care are caracter de continuitate și care se exercită în realizarea puterii de stat, pentru îndeplinirea sarcinilor acelui organ" (idem, p. 177). O definiție similară a dat și Prof. *Al. Negoiță*, op. cit., p. 156.

funcţionarului de stat: „Funcţionarul de stat apare ca subiect a două feluri de raporturi juridice. În primul rând, el apare ca subiect al unui raport de serviciu ce se naşte prin actul de numire sau alegere în funcţie şi în baza acestui raport funcţionarul îşi exercită atribuţiile legate de funcţia respectivă, acţionând în numele statului (...). Dar, funcţionarul de stat mai apare şi ca subiect al raportului juridic de muncă în care funcţionarul intră cu instituţia care-l angajează, raport care formează obiectul dreptului muncitoresc".[1)]

965. Ulterior, Prof. Sanda Ghimpu, având în vedere pe funcţionarii învestiţi cu atribuţii speciale, şi anume de a realiza activitatea executivă a organului administrativ în numele căruia lucrează, a exprimat opinia că numai aspectele legate nemijlocit de exercitarea de către aceştia faţă de terţe persoane a atribuţiilor administrative cu care se găsesc învestiţi ţin de raportul administrativ, toate celelalte elemente care privesc modul în care se desfăşoară munca, drepturile şi obligaţiile funcţionarului rămân proprii dreptului muncii.[2)]

În ceea ce ne priveşte, am apreciat că cele două categorii de raporturi juridice, cel de drept administrativ, considerat mai ales în raport cu terţii, şi cel de dreptul muncii, în raport cu organul administrativ din cadrul căruia face parte funcţia, formează o unitate dialectică indestructibilă. Funcţionarul de stat care exercită atribuţiile sale de serviciu, competenţa sa, aplicând, de exemplu, unor terţe persoane, măsuri de constrângere administrativă (într-un raport administrativ), susţineam în lucrarea din 1986, nu înceta a mai fi subiect al raportului juridic de muncă. De asemenea, când autoritatea ierarhică trăgea la răspundere pe un anumit funcţionar pentru modul în care a aplicat terţelor persoane (deci în raportul de drept administrativ) măsurile de constrângere administrativă din sfera competenţei sale se comportă numai ca o autoritate disciplinară, în sensul raporturilor juridice de muncă, ca subiect supraordonat al raportului juridic de muncă (cel care încadrează), ci şi ca un subiect supraordonat dintr-un raport administrativ. Tocmai această unitate dialectică asigura esenţa categoriei de raport juridic la care ne referim dădea trăsăturile unui raport de sine stătător - raportul de funcţie.

De vreme ce era vorba de o unitate dialectică de raporturi juridice, unitate dată de semnificaţia pe care legea o dădea faptelor juridice ce le genera, categoria fundamentală a dreptului prin intermediul căreia urma să evocăm acea realitate juridică, adică funcţia publică (de stat), am considerat că nu poate fi cea de raport juridic, ci categoria de situaţie juridică, cum proceda şi Prof. Ilie Iovănaş.[3)]

[1)] *M. Anghene*, Elemente de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 127, unde se citează: *N.G. Alexandrov*, Drept muncitoresc sovietic, Ed. de Stat pentru Literatură Juridică, 1950, p. 155-156. Cam în aceeaşi perioadă cu M. Anghene, această teză era susţinută şi într-un curs de drept administrativ bulgar (*P. Stainov, A.S. Sanghelov*, Dreptul administrativ al R.P. Bulgaria, Sofia, 1957, p. 255, în trad. dactilo la Biblioteca Inst. de Cercetări Juridice). Ideea dublului raport juridic al funcţionarilor de stat a fost acceptată şi de I. Merlescu. Într-un studiu din 1954 el preciza că funcţionarii de decizie, în cadrul raportului de funcţiune ce se realizează pe linia respectării disciplinei de stat, pot înregistra abateri distincte, unele faţă de normele dreptului administrativ, altele faţă de disciplina muncii, „în alte cazuri fiecare din aceste abateri administrative sau disciplinare atrag sancţiuni specifice" (Sancţiunile administrative şi rolul lor în apărarea proprietăţii socialiste, în S.C.J., nr. 2/1954, p. 289).

[2)] *Sanda Ghimpu*, Dreptul muncii, vol. I, C.M.U.B., 1972, p. 44-45 (inclusiv nota nr. 14 de la p. 44).

[3)] Sensul pe care l-am dat noţiunii de situaţie juridică, credem că se încadra în construcţia teoretică formulată de Prof. T. Drăganu (Natura juridică a cetăţeniei, în „S.U. Babeş-Bolyai", 1968, p. 22 şi urm.), construcţie devenită, am putea spune, o constantă a ştiinţei dreptului din ţara noastră în acea perioadă. Acest

5.3. Orientări ale doctrinei actuale

966. Din cele prezentate s-a putut vedea că, în ceea ce priveşte reglementarea funcţiei publice, există în ţările Uniunii Europene o dispută între concepţia axată pe ideea statutului legal, care ne conduce la un regim juridic unilateral de drept public, şi concepţia statutului contractual, care ne duce la un regim de drept privat, dar în cele mai multe ţări predomină concepţia statutului legal.

Se poate spune că, la ora actuală, opiniile cu privire la natura juridică a funcţiei publice, fără a fi ajuns, la un numitor comun, au ajuns, însă, la o limpezire, putându-se vorbi despre funcţia publică ca *statut legal* sau despre funcţia publică ca un *raport de drept privat*, fără ca una să fie opusă cu necesitate celeilalte. Gândirea juridică, zbuciumul pe care, în esenţă, l-am înfăţişat din perioada interbelică, ca şi din perioada postbelică, dacă ne referim la doctrina occidentală a contribuit foarte mult la clarificarea şi instruirea clasei politice. Aşa încât disputa actuală nu mai este exclusiv pe terenul dreptului, ea este pe terenul politic, ce regim juridic va fi acceptat din cele două, ca soluţie politică, reprezintă, prin excelenţă, o chestiune de ordin politic, fiind mai peste tot, puternice presiuni ale unor partide şi sindicate pentru ideea «privatizării» funcţiei publice. Exemplul Italiei este edificator.

967. Raportându-ne numai la doctrina franceză actuală, se poate spune că deşi noţiunii de funcţie publică i se dau mai multe sensuri (organic, cu două accepţiuni: formal şi material),[1)]

---

sens credem că l-a avut în vedere şi Prof. I. Iovănaş, deşi lăsa să se înţeleagă că se apropie mai mult de ceea ce unii autori definesc a fi statut juridic ori condiţie juridică (*I. Iovănaş*, op. cit., p. 175-176). Profesorul Iovănaş defineşte, astfel, funcţia de stat ca o situaţie juridică impersonală (obiectivă) creată şi organizată prin acte normative, în vederea realizării puterii de stat ori pentru a concura la realizarea acesteia (ibidem, p. 175). Ne-am exprimat părerea în cursul din 1986 (p. 221) că, dacă rămânem numai la acest stadiu, nu oferim, totuşi, o imagine reală asupra dialecticii interne a acestei situaţii juridice obiective. Este în afara de orice îndoială că funcţia de stat presupunea, ca element al esenţei sale, existenţa unor drepturi şi obligaţii stabilite pe cale unilaterală, prin norme juridice, de către organele competente, dar, ne întrebam, în acel stadiu legislativ şi doctrinar, stabilirea nu avea în vedere şi transpunerea în practică, exercitarea efectivă a drepturilor şi obligaţiilor respective de către un subiect de drept, adică de o persoană fizică (un funcţionar)? Am considerat că şi acest ultim aspect ţinea de conţinutul noţiunii de funcţie de stat; el, de fapt, era prezent în majoritatea definiţiilor date acestei noţiuni de autorii de drept administrativ. Dacă aşa trebuia să privim lucrurile atunci, apărea evident că exercitarea efectivă de către subiectul de drept (funcţionar) a drepturilor şi obligaţiilor legale pe care le presupune o funcţie de stat nu se poate face decât în baza unui raport juridic. Aceasta deoarece nu poate fi nici o persoană fizică în situaţia de a exercita o funcţie decât dacă era învestită cu calitatea de titular al acestei funcţii de către autoritatea competentă, iar această învestire (numire, desemnare, împuternicire, alegere, delegare etc.) avea, fără îndoială, valoare de fapt juridic care dădea naştere la un raport juridic, un raport complex, cum am încercat să demonstrăm - raportul de funcţie. Aşa am ajuns să susţinem o a doua accepţiune a noţiunii de funcţie de stat, cea axată pe ideea de subiect de drept, care viza tocmai situaţia juridică a funcţionarului învestit cu atribuţiile funcţiei, ca subiect al raporturilor juridice pe care le presupune exercitarea acesteia. Pe de altă parte, trebuia să ţinem seama şi de faptul că prin acest complex de drepturi şi obligaţii, în fond, se realizează „un filon" din competenţa unui organ de stat, adică din ansamblul atribuţiilor acestuia. Aşa încât o definiţie simplă a funcţiei de stat ar putea fi: situaţia juridică a persoanei fizice învestită, în mod legal, cu capacitatea de a acţiona în realizarea competenţei unui organ de stat, ceea ce este valabil şi în noul cadru legislativ.

[1)] „Termenii de funcţiune publică care, în accepţiunea lor actuală sunt de origine relativ recentă, sunt susceptibili de multiple sensuri, motiv pentru care nu sunt lipsiţi de ambiguitate" (*J.M. Auby, R. Ducos-Ader*, Droit administratif, 5ème éd., Dalloz, Paris, 1979, p. 3). Astfel, se arată că prin funcţie publică, câteodată, în sens organic, se evoca „ansamblul personalului din administraţie", personal ce cuprinde categorii extrem de

cât priveşte noţiunea de funcţionar public (sinonimă cu aceea de organ public) se încearcă menţinerea în linii generale a concepţiei tradiţionale.[1)]

Se pot reţine, din această succintă trecere în revistă, câteva concluzii esenţiale.

968. Prima, în linii generale, în perioada interbelică s-a conturat o concepţie administrativă asupra categoriei juridice prin care urmează să fie evocată funcţia publică ca realitate juridică, implicit asupra statutului (regimului) juridic al funcţionarului public, adică al titularului funcţiei publice, funcţionarului urmând să i se aplice un regim special, exorbitant, în majoritatea cazurilor conturat într-un statut. Aşa s-a ajuns să se discute în doctrina juridică a vremii despre dreptul disciplinar al funcţionarilor publici, înţeles nu ca o ramură de drept, ci ca o instituţie a dreptului public (administrativ).[2)]

969. A doua, după cel de-al doilea război mondial, deşi se încearcă să se menţină nota tradiţională, atât doctrina, cât şi mai ales legislaţia acreditează ideea mai multor accepţiuni ale noţiunii de funcţie publică, implicit de funcţionar, încât se poate spune că perioada actuală se caracterizează printr-o preocupare de modernizare a conceptelor respective, ajungându-se, în final, după cum recunosc chiar unii autori occidentali, la ambiguităţi, la termeni imprecis conturaţi.

970. A treia, în concepţia tradiţională, expresia de «funcţiune publică» are un sens restrâns, atunci când este utilizată prin referire la expresia de «funcţionar public», şi un sens foarte larg, când vizează ansamblul regimurilor juridice aplicabile personalului administraţiei de stat; funcţionarii publici nu constituie decât o parte a acestui personal.[3)]

971. A patra, potrivit sistemului nostru constituţional actual, cum s-a arătat deja, funcţia publică se impune, ca regulă, drept un regim special de drept public, cu toate consecinţele ce decurg de aici în ceea ce priveşte dreptul la asociere, dreptul la grevă, soluţionarea litigiilor care intră în competenţa instanţelor de contencios administrativ etc.[4)]

---

variate, alteori în aceeaşi perspectivă organică funcţia publică desemnează numai o parte din acest personal, adică agenţi care nu sunt supuşi dreptului comun al muncii şi cărora li se aplică un statut de drept public (idem). În sens formal, funcţia publică poate să desemneze regimul juridic aplicabil personalului administrativ în ansamblul său, ipoteză în care „acest regim este lipsit de unitate, pentru că, dacă o parte din personal este supusă unui statut de drept public, o altă parte se încadrează în dreptul comun al muncii asortat totuşi cu câteva reguli exorbitante" (ibidem). În fine, se mai arată că, în sens material, prin funcţiune publică se mai evocă o activitate ce constă într-o colaborare de manieră permanentă şi cu titlu profesional a acţiunii persoanelor publice în administraţie (*J.M. Auby, R. Ducos-Ader*, op. cit., p. 4). Vezi şi bibliografia citată la p. 1-2.

[1)] Astfel, se apreciază că, în spiritul Statutului funcţionarilor din 1959, se consideră funcţionari numai persoanele fizice recrutate printr-un act unilateral al administraţiei, în consecinţă „agentul recrutat prin contract nu este un funcţionar" (*J.M. Auby, R. Ducos-Ader*, op. cit., p. 8).

[2)] „Dreptul disciplinar are un caracter special, care îl diferenţiază de dreptul penal şi de dreptul privat, căci funcţiunea publică nu este un contract. Interesul general face să se admită în profitul statului dreptul de a întrebuinţa asemenea măsuri disciplinare menite a constrânge pe funcţionari să-şi îndeplinească obligaţiunile lor, pentru ca astfel să fie asigurat mersul regulat al serviciului" (*P. Negulescu*, op. cit., p. 577). A se vedea pe larg, asupra acestei instituţii, *J. Vermeulen*, Dreptul disciplinar al funcţionarilor publici, Bucureşti, 1942.

[3)] *A. de Laubadčre*, Traité élémentaire de droit administratif, op. cit., vol. II, p. 10. În această lucrare se face o subtilă distincţie între agentul public şi funcţionarul public.

[4)] Trebuie să ne obişnuim a distinge funcţionarii care sunt titularii unei funcţii, în baza *regimului statutar*, regim de drept public, şi lucrătorii, salariaţii obişnuiţi din aparatul organelor de stat ori ale

972. Desigur, această distincție nu exclude ca anumite aspecte de ordin tehnic, ce privesc funcția publică și raportul de muncă, să fie reglementate printr-o lege comună, cum ar fi regimul cărților de muncă, regimul calculării pensiilor etc. Aceasta mai ales că noi venim după o perioadă în care, practic, toți funcționarii erau supuși acelorași reguli juridice ca restul salariaților, iar unele din aceste reglementări sunt încă în vigoare.

Desprinderea conceptuală a funcției publice de raportul juridic de muncă, după părerea noastră, este realizată. Când facem această afirmație, ne referim, între altele, la soluția din Statutul funcționarilor publici, de a se soluționa toate litigiile acestora legate de funcție de către instanțele de contencios administrativ și nu de către instanțele civile. Funcția publică a redevenit, astfel, o instituție a dreptului administrativ.

973. În pofida acestor dispoziții legale, care conturează, evident, o filozofie a funcției publice, axată pe dreptul administrativ, în doctrina de dreptul muncii, fie se justifică «tradiția», ca și cum nimic nu s-ar fi întâmplat, fie se acceptă ideea naturii juridice mixte. Astfel, într-un curs de Dreptul muncii, raporturile juridice de muncă ale funcționarilor publici sunt considerate «forme tipice», alături de cele fundamentate pe contractul individual de muncă[1]; de unde și răspunderea disciplinară a funcționarilor, respectiv soluționarea litigiilor de către instanțele de contencios administrativ apar tot ca probleme ale Dreptului muncii, tratate ca atare în cursurile universitare[2], ceea ce este, desigur, o exagerare.

Un alt autor, fără a contesta liniile de forță ale doctrinei de dreptul muncii, admite că „analiza aspectelor principale ale regimului juridic al funcționarilor publici în cadrul dreptului muncii nu exclude problematica vastă a raportului de funcție publică din cadrul dreptului administrativ", achiesând și la teza Dreptului profesional, respectiv la teza avansată în Franța, a unui Drept al muncii publice[3].

---

colectivităților teritoriale care desfășoară o activitate, inclusiv tehnico-administrativă, în baza unui regim de dreptul muncii, bazat pe contractul individual de muncă, adică între dreptul funcției publice și dreptul muncii, foarte clară în occident, chiar ponderea unui regim sau a altuia diferă de la țară la țară (*J. Ziller*, op. cit., p. 665).

[1] *Sanda Ghimpu, Al. Țiclea*, Dreptul muncii, Ed. All Beck, 2000, p. 19. Se apreciază că actul administrativ de numire în funcție „nu reprezintă altceva decât manifestarea de voință a uneia dintre părți pentru încheierea unui raport juridic contractual. Este vorba, așadar, de un acord de voințe, de un contract. Deși legea nu prevede încheierea unui contract individual de muncă în cazul funcționarilor publici și se referă nu numai la raporturile lor de muncă (art. 96), ci și la cele de serviciu (art. 89-91), se poate aprecia că acordul respectiv este, de fapt, un asemenea contract" (idem, p. 21). Mai recent se arată că „Deși legea nu prevede încheierea unui contract individual de muncă în cazul funcționarilor publici și se referă numai la raporturile lor de serviciu (art. 1, art. 75-84), se poate aprecia că acordul respectiv este, de fapt, un asemenea contract, în sens de negotium" (*Al. Țiclea*, Dreptul muncii. Curs universitar, Ed. Rosetti, 2004, p. 13)

Vezi, pe aceeași linie de gândire, *S. Beligrădeanu*, *Considerații teoretice și practice în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, în Dreptul, nr. 2/2000, p. 3-20.

Desigur că asemenea teze, în baza realităților juridice anterioare Constituției din 1991, aveau nota lor de întemeiere, deși constant s-a vorbit și de condiționarea încheierii unui contract individual de muncă de existența unui act administrativ de repartizare sau, după caz, de numire, dar a susține, în pofida principiilor Constituției din 1991, evocate, și, apoi, a principiilor Statutului funcționarului public, teza unicității izvorului raportului juridic de muncă – contractul individual de muncă și în cazul funcționarilor publici înseamnă pur și simplu o forțare dincolo de admisibil a teoriei contractuale. Faptul juridic ce dă naștere la raportul de funcție nu este acordul de voință, ci voința unilaterală a autorității care numește.

[2] *Sanda Ghimpu, Al. Țiclea*, op. cit., p. 476-478; 585 și urm.

[3] *I.T. Ștefănescu*, Tratat de dreptul muncii, volumul I, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 33-41. Concret, autorul susține că Dreptul muncii trebuie să se ocupe exclusiv de raportul dintre funcționarul public

974. A stabili natura juridică, cum se ştie, înseamnă a identifica categoria fundamentală a dreptului care, prin logica sa internă, evocă esenţa fenomenului juridic (realităţii juridice) la care ne referim. Este, apoi, de asemenea, unanim admis că operaţia de stabilire a «categoriei potrivite» presupune analiza regimului juridic aplicabil. Cum suntem în prezenţa unui raport juridic dintre o persoană fizică, pe de o parte, şi o autoritate publică, pe de altă parte, este firesc ca regimul juridic să vizeze: condiţiile pe care trebuie să le îndeplinească subiectele; aspectele de ordin procedural referitoare la «selectarea» persoanei fizice în cauză; drepturi şi obligaţii; disciplina şi răspunderea; soluţionarea litigiului. Cine stabileşte, pentru funcţionarul public, aceste reguli: Codul muncii sau Statutul funcţionarilor publici? Dacă convenim că este vorba de Statut, atunci se poate susţine, cu temei, că legea de aprobare a Statutului nu este preponderent izvor al Dreptului administrativ, când întreaga filozofie a reglementării este axată pe ideea de autoritate, de decizie, în selecţie, unilaterală, de condiţii impuse, de litigii de contencios administrativ, deduse în faţa secţiilor respective[1)], şi nu litigiu de muncă, la rândul său, soluţionat, potrivit dreptului comun al muncii, de „instanţe specializate", şi nu de instanţele de drept comun, în sensul de instanţe care soluţionează litigiile civile[2)].

şi autoritatea publică, comparativ (şi specific) cu raportul de muncă al salariaţilor, în timp ce Dreptul administrativ trebuie să se ocupe de „raporturile funcţionarului public cu terţii – persoane juridice sau persoane fizice – raporturi în mod cert şi exclusiv de drept administrativ. ... de modul de constituire şi atribuţiile Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici etc. – toate acestea fiind componente ale dreptului administrativ." (p. 38, 39). „Cu totul altă problemă are dimensiuni într-adevăr esenţiale, şi anume: este necesar ca analiza raporturilor de muncă ale salariaţilor să se realizeze în parametri comparativi cu raporturile de muncă (de serviciu) ale funcţionarilor publici. ... şi într-o ramură de drept – dreptul muncii – şi în cealaltă ramură de drept – dreptul administrativ – analiza raportului dintre salariat şi angajator trebuie să se facă, atunci când este necesar, comparativ cu raportul dintre funcţionarul public şi autoritatea sau instituţia publică şi invers (raportul de funcţie publică să se analizeze, când este necesar, comparativ cu cel al salariatului). ... În concluzie, normele legale care reglementează raporturile de muncă (de serviciu) ale funcţionarilor publici" (civili sau militari) nu fac parte din obiectul dreptului muncii" (idem, p. 39, 40).

Noua ramură – Dreptul profesional – în opinia Prof. I.T. Ştefănescu, ar urma să cuprindă: raporturile juridice, care izvorăsc din contractul individual de muncă; raporturile de funcţie publică; raporturile de muncă ale cadrelor militare; raporturile juridice având ca temei convenţii civile de prestări servicii; raporturile de muncă ale membrilor cooperatori; raporturile juridice în care se află persoanele care practică o profesiune liberală; raporturile de muncă ale personalului clerical (*I.T. Ştefănescu*, Dreptul muncii, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 24).

A pune la un loc raporturi juridice evidente de drept privat, fiind vorba de convenţii civile, cu raporturi pe care şi autorul le acceptă ca fiind şi de drept administrativ, deci de drept public, înseamnă, practic, a contesta utilitatea distincţiei dintre dreptul public şi dreptul privat, teză greu de acceptat într-o perioada istorică previzibilă, dacă avem în vedere şi liniile de forţă ale instituirii Dreptului comunitar.

Teza după care funcţionarul public este o instituţie complexă, aflată la graniţa dintre dreptul administrativ şi dreptul muncii este susţinută îndeosebi de Verginia Vedinaş (Statutul funcţionarului public, Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, p. 41-42), cu precizarea că este vorba de o teză de doctorat la Dreptul muncii (din Comisie făcând parte nu numai Prof. *Sanda Ghimpu, I.Tr. Ştefănescu*, doi dintre coautorii tratatului cunoscut, dar şi un specialist de forţă din tânăra generaţie, conf. univ. dr. Al. Athanasiu, care mai era şi membru al Guvernului), elaborată anterior intrării Statutului în vigoare.

[1)] Potrivit art. 68 din Legea nr. 188/1999 republicată privind Statutul funcţionarilor publici „Funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziţiei de sancţionare".

Vezi, pentru implicaţiile noii reglementări în materia contenciosului administrativ, *I. Santai*, Implicaţii ale incidenţei legii contenciosului administrativ asupra Statutului funcţionarului public, în Dreptul, nr. 5/2001, p. 100-109.

[2)] Avem în vedere Legea nr. 168/1999 privind soluţionarea conflictelor de muncă, publicată în M. Of., nr. 582/1999, precum şi O.U.G. nr. 179/1999, publicată în M. Of., nr. 559/1999.

Prin urmare, funcţia publică, ca instituţie, ne apare în mod evident ca o instituţie a dreptului administrativ.[1)]

§ 6. Definiţia şi clasificarea funcţiei publice

6.1. Definiţia şi trăsăturile funcţiei publice

975. De vreme ce am admis o accepţiune axată pe ideea de drept obiectiv şi alta axată pe ideea de subiect într-un raport juridic, o definiţie a funcţiei publice trebuie să cuprindă toate elementele (notele) esenţiale ale conţinutului acesteia, elemente ce rezultă din unitatea dialectică a acestor accepţiuni.

În consecinţă, prin **funcţie publică** vom înţelege situaţia juridică a persoanei fizice - învestită, legal, cu atribuţii în realizarea competenţei unei autorităţi publice - ce constă în ansamblul drepturilor şi obligaţiilor care formează conţinutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă şi organul care l-a învestit.[2)]

976. Înţelegerea trăsăturilor acestei definiţii presupune, implicit, înţelegerea trăsăturilor noţiunii de competenţă. Astfel, dacă am prevăzut că este vorba de drepturi şi obligaţii în realizarea competenţei, se subînţelege, ca primă trăsătură a funcţiei publice, că acestea nu pot fi stabilite decât pe cale unilaterală, prin norme juridice, de către organele de stat, ca şi atribuţiile ce definesc competenţa însăşi. Fiind vorba de drepturi şi obligaţii stabilite pe cale unilaterală, cum arăta şi Prof. Ilie Iovănaş, se deduce, de asemenea, că nu suntem în prezenţa

---

Pentru a marca particularitatea acestor litigii, asupra căreia autorii de Dreptul muncii fac stăruitoare accente (*Sanda Ghimpu, Al. Ţiclea*, Dreptul muncii, op. cit., 2000, p. 566 şi urm.), vom arăta că legea face distincţie între «conflicte de drepturi» şi «conflicte de interese», fiind vorba de concilieri, cu participarea sindicatelor şi a patronatului, ceea ce este de neconceput în litigiile de contencios administrativ. Apoi, compunerea instanţei de judecată este, de asemenea, specifică: „(1) Completul pentru soluţionarea în primă instanţă a cauzelor privind conflictele de muncă şi asigurări sociale se constituie din doi judecători şi doi asistenţi judiciari.

(2) Asistenţii judiciari participă la deliberări cu vot consultativ şi semnează hotărârile pronunţate. Opinia acestora se consemnează în hotărâre, iar opinia separată se motivează.

(3) În cazul în care judecătorii care intră în compunerea completului de judecată nu ajung la un acord asupra hotărârii ce urmează a se pronunţa, procesul se judecă din nou în complet de divergenţă, prevederile art. 57 alin. (3) şi (4) fiind aplicabile" [art. 58 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în M. Of., nr. 576/2004].

Menţionăm şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 237 din 5 iunie 2001, care are ca efect întărirea particularităţilor jurisdicţiei muncii, jurisdicţie specifică persoanelor salarizate, pe bază de contract individual de muncă, organizate în sindicate şi, implicit, întărirea distincţiei dintre această jurisdicţie, instituţie a dreptului muncii, şi jurisdicţia specifică titularilor de funcţii publice, instituţie a dreptului administrativ.

[1)] Vezi, în acelasi sens, *M. Preda, G. Stecoza*, Unele consideraţii şi observaţii critice asupra Statutului funcţionarilor publici, în Dreptul, nr. 8/2000, p. 61. Pe aceeaşi linie de gândire se pronunţă şi *C. Manda*, Succinte consideraţii asupra raportului de serviciu al funcţionarului public – Coordonate posibile ale evoluţiei cadrului legal în materie, în Revista de Drept Public, nr. 1/2000, p. 45 şi urm.

[2)] Vezi, pentru o variantă a acestui tip de definiţie, *Verginia Vedinas*, Statutul functionarului public (1998), op. cit., p. 31. Legea nr. 188/1999, republicată, se opreşte tot la o definiţie în genul celei propuse de noi: „Funcţia publică reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administraţia publică centrală şi locală" [art. 2 alin. (1)].

unei instituţii a dreptului muncii, a contractului de muncă, care este un acord de voinţă al unităţii şi persoanelor încadrate în colectivul de muncă,[1] ci a unei instituţii a dreptului public, fiind vorba de realizarea unui interes public.

În al doilea rând, tot de aici se desprinde şi trăsătura ce evocă faptul că aceste drepturi şi obligaţii - atribuţii ale funcţiei de stat - sunt create şi organizate în vederea realizării puterii publice, ca şi competenţa însăşi. „De unde rezultă, *per a contrario*, că acele activităţi ale unor persoane ce fac parte dintr-un organ al statului, dar în săvârşirea cărora nu se realizează puterea de stat, nu constituie funcţiuni de stat. Aşa sunt mai ales activităţile tehnice direct productive care se întâlnesc în număr mai mare în întreprinderile de stat, dar există aproape în toate instituţiile de stat".[2] Aici ne deosebim de Prof. Ilie Iovănaş şi de alţi autori, care înţeleg, cum s-a văzut, instituirea funcţiei de stat nu numai pentru «realizarea puterii de stat», ci şi pentru «a concura la realizarea acesteia».[3]

977. Se poate spune că disputa pe această temă nu mai are obiect faţă de poziţia tranşantă adoptată de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici: „Personalul din aparatul de lucru al autorităţilor şi instituţiilor publice, care efectuează activităţi de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreţinere-reparaţii şi de deservire, este angajat cu contract individual de muncă. Persoanele care ocupă aceste funcţii nu au calitatea de funcţionar public şi li se aplică legislaţia muncii" [art. 5 alin. (2)][4].

În al treilea rând, desprindem, ca trăsătură a funcţiei publice, continuitatea. Cum remarca şi Prof. Romulus Ionescu, nu trebuie să confundăm funcţia de stat însăşi cu realizarea ei, în conformitate cu specificul ei şi de către o anumită persoană,[5] realizare ce poate cunoaşte perioade de întrerupere, pe când continuitatea funcţiei se referă la existenţa acestor drepturi

---

[1] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 175, unde se mai precizează că, spre deosebire de conţinutul raportului de muncă, care nu poate fi modificat decât prin consensul ambelor subiecte de drept, „în cazul funcţionarilor de stat, conţinutul contractului de muncă care subiectivează situaţia juridică impersonală legală poate fi modificat pe cale unilaterală. De pildă, dacă funcţia de şef contabil implică, potrivit regulamentului de funcţionare şi coordonarea serviciului contabilităţii prin intermediul şefului acestui serviciu, e posibil ca la un moment dat, prin modificarea regulamentului, să dispară funcţia de şef al serviciului contabilitate şi atribuţiile de coordonare şi conducere directă a activităţii de contabilitate să fie incluse în funcţia de şef contabil. Titularul acestei funcţii nu va putea obiecta că i s-a modificat conţinutul raportului de muncă fără consimţământul său". Suntem de acord cu aceste aprecieri, sub rezerva că subiectivizarea se realizează prin actul învestirii şi că în speţă este vorba de modificarea conţinutului raportului complex de funcţie.

[2] *R. Ionescu*, op. cit., p. 177.

[3] A concura la realizarea puterii publice fără a avea prerogative de putere este un nonsens, deşi rămâne de discutat faţă de ce criteriu de referinţă «comensurăm» prerogativele de putere publică. Oricum, aici intră în discuţie categoria mare a celor care au rol de auxiliari pentru diferite autorităţi statale (de exemplu experţii) sau cei care, ca persoane particulare, sunt autorizate să presteze un serviciu public. Este, deci, în final, şi o problemă de calificare a legii, care, la rândul ei, reflectă o decizie politică.

[4] Aşa cum s-a arătat în literatura de specialitate, suntem în prezenţa unor salariaţi, în accepţiunea proprie dreptului muncii (*I.T. Ştefănescu*, Tratat de dreptul muncii, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 34-41; *Verginia Vedinaş*, Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcţionarilor publici comentată, ed. a III-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004).

[5] *R. Ionescu*, op .cit., p. 177, unde se mai arată că unii autori „cer ca funcţiunea de stat să aibă caracter de permanenţă, opiniile diferind asupra conţinutului său". După Prof. R. Ionescu, „pentru a nu fi confundat cu caracterul de continuitate, permanenţa funcţiunii nu poate să însemne decât existenţa ei pe un timp nedeterminat" ori „o funcţie de stat nu este necesar să fie prevăzută pe un timp nedeterminat", ci poate să

și obligații atât timp cât există competența pe care funcția o realizează, corespunzător măsura unilaterală legală care a organizat funcția în vederea realizării competenței respective.

978. În al patrulea rând, din definiție rezultă că cei care sunt învestiți cu realizarea funcției intră într-un complex de raporturi juridice, complex ce se stabilește între el și organul care l-a învestit. În sfera acestui raport juridic complex intră, de fapt, două raporturi juridice concrete, care se află, cum arătam mai înainte, într-o legătură indestructibilă. Se poate spune, în sens dialectic, că ele formează o unitate în diversitate, tocmai de aceea ne-am oprit la categoria de situație juridică.

Dacă se analizează mai departe „dialectica internă a acestei unități", se va constata că titularul funcției este: a) subiect subordonat într-un raport juridic de autoritate, de drept constituțional sau, după caz, de drept administrativ, față de organul care l-a învestit (în virtutea acestui raport prerogativele funcției apar ca drepturi pentru organ și obligații pentru titular), desigur, titularul funcției are și anumite drepturi în legătură cu exercitarea funcției pe care o deține; b) subiect supraordonat într-un raport de autoritate, de drept administrativ, față de terți (subiectele de drept în legătură cu care se realizează competența).

Există funcții și funcții, pentru unele, practic, după învestitură titularul nu mai are obligații față de acea autoritate, ele transmit la autoritatea din structura căreia face funcția parte sau față de o terță autoritate, care poate apărea, și ca autoritate disciplinară, dar tot acest «lanț» se pune în mișcare grație actului de învestitură.

979. Să luăm, de pildă, cazul judecătorilor; ei sunt învestiți de **Președintele României**, dar obligațiile lor ulterioare sunt față de stat și lege, iar rolul de autoritate disciplinară îl are **Consiliul Superior al Magistraturii**, care este prezent și în procedura de învestitură; el face propunerile. Mai trebuie subliniat că toate drepturile și obligațiile ce formează conținutul raportului titularului funcției față de terți sunt mijloacele, instrumentele juridice de realizare, în fond, a drepturilor și obligațiilor funcției (stabilite unilateral), implicit a competenței unei anumite autorități publice.

În al cincilea rând, din definiție reiese că funcții publice pot să îndeplinească și persoane fizice care nu sunt încadrate în muncă într-un organ de stat, în general, al administrației publice, în particular. Este vorba de persoanele private care sunt învestite, prin autorizare, în condițiile legii, cu dreptul de a presta un **serviciu public**, în regim de putere publică. Spre pildă, instituirea unei comisii, ca organ de sprijin a unei autorități, și desemnarea, ca președinte ori ca membri, a reprezentanților unor organizații neguvernamentale sau situația unui împuternicit al primarului în materie de contravenții, împuternicit care nu face parte dintre funcționarii consiliului local[1]. Toate aceste persoane, care sunt asimilate funcționarilor publici,

---

fie instituită și pe o anumită perioadă de timp prestabilită, pe când este nevoie, ceea ce se impune cu atât mai mult dacă avem în vedere și faptul că însuși organul respectiv (implicit competența acestuia) poate fi organizat pe o perioadă de timp prestabilită (ibidem). Sunt aprecieri cu care ne declarăm de acord și care demonstrează că, în fond, prin permanență se desemnează tocmai continuitatea.

[1] Discuția poate fi extinsă și la împuterniciții altor conducători de autorități publice, O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (publicată în M. Of., nr. 410/2001) dă dreptul nu numai primarilor, cum făcea vechea reglementare, ci și miniștrilor (altor conducători ai organelor centrale ale administrației de stat), prefecților și președinților consiliilor județene, de a împuternici persoane fizice să constate contravenții. Legiuitorul nu cere condiția, pentru persoana împuternicită, de a fi funcționar public sau, în general, salariat al unei autorități publice, de unde rezultă că o atare calitate, practic, o poate dobândi orice

îndeplinind prerogative de putere delegate, de unde şi categoria actelor administrative prin delegaţie, nu trebuie confundate cu persoanele care sunt chemate pentru îndeplinirea unui singur fapt determinat dinainte, cum ar fi efectuarea unei expertize, pe care, alături de Prof. Romulus Ionescu, nu-i considerăm în funcţii publice, chiar dacă prin ceea ce fac contribuie la realizarea atribuţiilor unui organ de stat.[1)]

980. Din cele de mai sus se poate foarte uşor deduce definiţia funcţionarului public: persoana fizică învestită în mod legal, prin actul de voinţă unilaterală al unei autorităţi publice sau al cetăţenilor, cu sarcina îndeplinirii pe un timp limitat sau nedeterminat a unei funcţii publice, în vederea realizării competenţei organului din structura căruia face parte funcţia respectivă. Pe lângă trăsăturile deja subliniate, mai reţinem aici legalitatea învestiturii.

6.2. Problema funcţiei de fapt

981. Plecând de la legalitatea învestiturii, ca trăsătură a funcţiei publice şi a funcţionarului, în doctrina juridică veche şi contemporană, în legătură cu aceasta trăsătură problema este aceea a regimului juridic aplicabil actelor funcţionarilor de fapt (adică funcţionarii care exercită în realitate atribuţiile specifice unei funcţii şi care n-au nici un fel de învestitură sau a căror învestitură este ilegală). Deşi s-au emis mai multe opinii, pentru considerentele înfăţişate de Prof. Ilie Iovănaş, suntem şi noi de părere că principiul *quod nullum est ab initio nullum producit effectus*, nu poate fi aplicat cu rigiditate.[2)]

Fără a mai intra în detalii, am menţiona doar că acest adagiu, ce-şi pierde originea în negura veacurilor, a avut raţiunile lui îndeosebi în dreptul civil fiind, alături de multe alte adagii, de-a lungul timpului, unul din paznicii juridici ai «sfintei proprietăţi».

982. Viaţa a demonstrat că sunt situaţii - mai ales în administraţia modernă, care este atât de mult solicitată de public şi pe aceeaşi măsură birocratizată (deşi ştiinţele de raţionalizare a administraţiei s-au dezvoltat foarte mult în ultimii ani) - în care ilegalitatea învestiturii este dificil să poată fi imputată cuiva. În orice caz, chiar dacă poate fi imputată şi am trece mai

---

persoană fizică care îndeplineşte condiţiile generale pentru acces la o funcţie publică, fiind evident că agentul constatator în materie contravenţională, de vreme ce încheie acte juridice şi aplică sancţiuni, care pot merge până la sute de milioane sau chiar miliarde, trebuie să fie asimilat purtătorului de autoritate publică, adică funcţionarului public, cu toate consecinţele ce decurg din această asimilare.

Suntem de părere că o judecată similară trebuie să facem şi în cazul Legii voluntariatului (publicată în M. Of., nr. 206/2001), dacă activitatea de interes public este organizată de o persoană de drept public.

Din economia art. 7 al Legii nr. 195/2001 privind voluntariatul rezultă anumite clauze obligatorii pentru contractul de voluntariat, între care implicarea activă a voluntarului „la elaborarea şi derularea programelor în considerarea cărora a încheiat contractul". Cum s-ar putea face o atare implicare în cazul unei persoane de drept public, dacă voluntarul nu devine titular ad-hoc de funcţie publică. De altfel, unul dintre principiile legii îl reprezintă tocmai „implicarea activă a voluntarului în viaţa comunităţii" [art. 3 lit. b)], fiind enumerate, exemplificativ, următoarele domenii: asistenţă şi servicii sociale, protecţia drepturilor omului, medico-sanitar, cultural, artistic, educativ, de învăţământ ştiinţific, umanitar, religios, filantropic, sportiv, de protecţie a mediului, social şi comunitar [art. 2 lit. b)].

[1)] *R. Ionescu*, op. cit., p. 177.

[2)] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 177. A se vedea, cu privire la această problemă, şi *P. Negulescu*, op. cit., p. 433; *R. Ionescu*, op. cit., p. 178. Vezi, cu privire la teoria funcţiei de fapt, şi *M. Anghene*, *Competenţa* organelor administraţiei de stat, în S.C.J., nr. 4/1965, p. 632-633. Desigur că nu se poate vorbi despre acoperirea nulităţii, în lipsa unor dispoziţii exprese ale legii, cum a fost art. 2 din Decretul nr. 278/1960, decât în virtutea unor principii legale şi constituţionale, intrând în atenţie, în primul rând, art. 1 alin. (3) din Constituţie.

departe la aplicarea principiului menționat mai sus, ce ni l-a oferit geniul juriștilor romani, deci la anularea actelor făcute, ne întrebăm dacă, în anumite cazuri, nu se creează un rău mai mare.

Anularea, spre pildă, a unui certificat de căsătorie, pentru simplul motiv că ofițerul stării civile care a oficiat căsătoria n-a fost învestit legal, după ce a avut loc nunta și toate celelalte legate de un asemenea eveniment, după ce au apărut, probabil, și copiii, este, desigur, prea mult. Tocmai de aceea legiuitorul nostru a găsit de cuviință să consacre în materia stării civile teoria funcționarului de fapt: „Înregistrările făcute în registrele de stare civilă de o persoană necompetentă care a exercitat în mod public atribuția de delegat de stare civilă sunt valabile chiar dacă acea persoana nu avea în realitate această calitate" (art. 2 din Decretul nr. 278/1960), text reținut, într-o altă formulare, și de Legea nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civilă, în vigoare[1)], care a abrogat Decretul nr. 278/1960: „Actele de stare civilă, întocmite de o persoană care a exercitat în mod public atribuțiile de ofițer de stare civilă, cu respectarea prevederilor prezentei legi, sunt valabile, chiar dacă acea persoana nu avea această calitate" (art. 7).

983. Exemplele, însă, pot continua și cumulate cu alte situații în care nu găsim un text de genul celui de mai sus, motiv pentru care propunem, *de lege ferenda*, soluționarea acestora printr-un text cu valoare de principiu.

În altă ordine de idei, este de reținut că în dreptul civil și, mai ales, în dreptul muncii, s-au impus o serie de principii pentru situații oarecum similare. Dintre acestea, în afară de principiul validității în drept (amintit și de Prof. Ilie Iovănaș) mai citâm: principiul salvgardării actului și principiul importanței sociale (se are în vedere munca prestată). Nu vedem de ce, în mod corespunzător, asemenea principii nu s-ar extinde și în activitatea administrației publice, pentru a evita producerea unor traume psihice, a unor veritabile drame umane. Administrația este chemată să presteze servicii publice și lucrul acesta trebuie să-l facă administratorul competent, în condițiile legii, dar când administratorul nu a fost legal învestit și s-a manifestat public, ca unul regulat învestit, este excesivă măsura anulării actelor.

[1)] Legea nr. 119/1996 a fost publicată în M. Of., nr. 282/1996 și a intrat în vigoare după 90 de zile de la data publicării.

Legea administrației publice locale, continuând tradiția, stabilește pentru primar exercitarea „funcției de ofițer de stare civilă" [art. 68 lit. s)], îngăduind expres delegarea acestor atribuții: „Atribuțiile de ofițer de stare civilă pot fi delegate viceprimarului, secretarului sau altor funcționari cu competențe în acest domeniu, potrivit legii" [art. 70 alin. (2)].

Sintagma „potrivit legii" vizează, fără îndoială, în primul rând, legea organică a administrației publice locale, rezultând că delegarea, spre a fi valabilă, trebuie să fie realizată printr-o dispoziție a primarului, care, ca act administrativ, trebuie să îmbrace condițiile de formă, sub sancțiunea nulității. O simplă consemnare a primarului, fie chiar și olografia nu poate reprezenta decât o manifestare a intenției de delegare, dar nu și a deciziei, implicit nu poate avea semnificația dovezii existenței dispoziției, ca act administrativ emis de primar.

În al doilea rând, sintagma la care ne referim vizează legea specială, Legea privind actele de stare civilă. Astfel, Legea nr. 119/1996, alături de primari, mai include în sfera ofițerilor de stare civilă pe șefii misiunilor diplomatice și ai oficiilor consulare de carieră ale României, precum și pe comandanții de nave și aeronave, îngăduind, la rândul ei, delegarea: „Primarii și șefii misiunilor diplomatice și ai oficiilor consulare de carieră ale României pot delega exercitarea atribuțiilor de ofițer de stare civilă viceprimarului, secretarului sau altor funcționari din aparatul propriu, respectiv unuia dintre agenții diplomatici sau unuia dintre funcționarii consulari" [art. 3 alin. (3)]. Se înțelege că legea specială poate veni și cu alte soluții decât legea generală, în speță, legea organică.

6.3. Clasificarea funcţiilor publice din administraţia publică

984. I. Din punctul de vedere al importanţei funcţiei în realizarea competenţei organelor administraţiei de stat, deosebim două mari categorii:

1. funcţii de conducere;
2. funcţii de execuţie.

Se impune a preciza că funcţiile de conducere sunt înţelese în sensul larg al conducerii (organizare, coordonare, îndrumare, control etc.), ele fiind în acelaşi timp şi funcţii de decizie. E posibil, însă, ca anumite «funcţii de conducere» să privească numai anumite elemente ale procesului decizional din administraţia de stat, în funcţie de competenţa materială a organului administrativ respectiv. Astfel, vom putea delimita funcţii de conducere ce presupun realizarea, în mod preponderent, a unei activităţi de organizare, de coordonare, de control etc. Din aceste motive ni se pare că nu este cea mai potrivită formulă teoretică clasificarea tripartită, propusă de un autor (sub aspectul rolului în realizarea activităţii executive): funcţii de decizie, control şi execuţie.[1)] Dacă avem în vedere ansamblul criteriilor cu care se operează în doctrină

[1)] Literatura română de specialitate cunoaşte mai multe opinii cu privire la criteriile de clasificare a funcţionarilor de stat, în particular a funcţionarilor administraţiei de stat. Această situaţie, dincolo de aspectele subiective inerente oricărei operaţii logice de acest gen, se explică şi prin concepţiile diferite existente în doctrina juridică cu privire la notele de conţinut ale noţiunii de funcţie de stat, cum s-a relevat mai sus. La aceasta a contribuit şi situaţia din legislaţie, inexistenţa unei terminologii cât de cât unitare, efect firesc, spunem noi, al inexistenţei, zeci de ani, a unui Statut al funcţionarului public, respectiv inexistenţei, şi în prezent, a unui Cod de procedură administrativă. Referindu-ne numai la două dintre cursurile universitare publicate în Editura Didactică şi Pedagogică, reţinem că în lucrarea apărută în 1970 (R. Ionescu), se operează cu patru criterii, iar în cea aparută cu şapte ani mai târziu, numai cu două (I. Iovănaş).

Astfel, în opinia lui R. Ionescu (ce are la bază, evident, legislaţia în vigoare până în 1970) pentru clasificarea funcţionarilor de stat trebuie avut în vedere: a) gradul de independenţă în exercitarea funcţiei; b) gradul de stricteţe al disciplinei pe care trebuie să o respecte; c) gradul de tehnicitate a funcţiei pe care o îndeplinesc şi d) modul de recrutare. Dezvoltând această clasificare, autorul apreciază că, sub aspectul primului criteriu, se pot distinge două mari categorii: 1) funcţionari cu muncă de răspundere, din care o subcategorie o formează funcţionarii de conducere şi 2) funcţionarii ce nu au o muncă de răspundere sau funcţionarii auxiliari (de exemplu registratori, arhivari, statisticieni, secretari, dactilografi, referenţi, economişti, contabili etc.). Funcţionarii cu muncă de răspundere erau la data respectivă prevăzuţi într-un tabel cuprins într-o hotărâre a Consiliului de Miniştri (de exemplu conducătorii instituţiilor şi întreprinderilor de stat, directorii şi şefii serviciilor independente din instituţii şi întreprinderi de stat, ingineri şi contabili şefi din întreprinderile de stat, judecătorii, procurorii, arbitrii de stat, profesorii etc.). Pe această linie de idei, autorul menţiona că funcţionarii care nu au o muncă de răspundere îndeplinesc „în general, operaţiuni administrative şi de tehnică administrativă şi numai în mod excepţional unele acte juridice individuale, deoarece aceasta implică un grad deosebit de independenţă şi deci de răspundere", ceea ce se întâlneşte numai la funcţionarii cu munca de răspundere, îndeosebi cei cu muncă de conducere" (op. cit., p. 181). După gradul de stricteţe al disciplinei pe care trebuie să o respecte, autorul citat clasifică funcţionarii în două categorii: a) militarii şi b) funcţionarii civili, cu precizarea că militarilor nu li se aplică Codul muncii, ci statute speciale, pe când situaţia juridică a funcţionarilor civili este în general aceea reglementată pentru toţi oamenii muncii de către Codul muncii, cu toate că unii au statute speciale. Faţă de aceste precizări, se impune a remarca că termenii de principiu în care ele au fost făcute nu mai pot fi reţinuţi şi la ora actuală, având în vedere atât evoluţia reglementărilor juridice, cât şi a doctrinei juridice, aspecte asupra cărora vom reveni. Potrivit celui de-al doilea criteriu propus de Prof. R. Ionescu, funcţionarii de stat se clasifică, de asemenea, în două categorii: a) funcţionari care îndeplinesc funcţii de stat mai strâns legate de producţia de bunuri materiale sau prestarea de servicii, ce au un caracter tehnic şi b) funcţionari care nu îndeplinesc asemenea funcţii. Tot în două categorii, potrivit opiniei acestui autor, se clasifică funcţionarii de stat şi sub aspectul modului de recrutare, anume: a) funcţionari aleşi şi b) funcţionari numiţi.

și în legislație, vom putea clasifica funcțiile de conducere și din alte puncte de vedere, cu precizarea că delimitarea funcțiilor publice de conducere de cele de execuție dobândise un statut legal expres[1)] în Statutul funcționarilor publici, semnificativ modificat ulterior prin Legea nr. 161/2003:

1. Sub aspectul conținutului procesului decizional administrativ, funcțiile de conducere sunt:

a) funcții care presupun toate elementele conducerii;

b) funcții care presupun, în mod preponderent, realizarea numai anumitor elemente ale conducerii (organizare, coordonare, control etc.).

2. Sub aspectul sursei legislative, distingem:

a) funcții prevăzute numai în Constituție (funcțiile de demnitari și anumite funcții eligibile)[2)];

În ceea ce privește primul criteriu propus de Prof. I. Iovănaș - rolul în realizarea activității executive - funcționarii administrației de stat se clasifică în trei categorii: a) funcționari de decizie, b) funcționari de control și c) funcționari de execuție. Cei din primele două categorii, se susține că au ca atribuții principale conducerea activității celorlalți oameni ai muncii, putând adopta și acte decizionale, pe când cei din categoria a treia desfășoara mai mult o activitate faptică, fie de pregătire a actelor decizionale, fie de punere a lor în executare (op. cit., p. 178). Cel de-al doilea criteriu propus de acest autor - modul de învestire - este, pe fond, identic cu ultimul criteriu formulat în opinia anterioară, identificându-se aceleași categorii: a) funcționari numiți și b) funcționari aleși. Se subliniază, totuși, două deosebiri mai importante între o categorie și alta: în primul rând, funcționarii aleși sunt învestiți pe o perioadă limitată - durata mandatului-, în al doilea rând, funcționarii aleși pot fi revocați din funcție nu numai pentru cazurile de încetare a raportului de muncă, prevăzut de legislația muncii (cum este cazul funcționarilor numiți), ci și pentru lipsa de încredere a organului care i-a ales (idem, p. 179).

Desigur, la acestea ar trebui să adăugăm și clasificările formulate pe baza Statutului din 1923, deși doctrina de atunci nu a fost preocupată special de clasificări, ca de delimitarea sferei funcționarilor, întrucât toți autorii au avut obiecții critice față de definiția la care s-a oprit legea (*J. Vermeulen*, op. cit., p. 15-25).

1) Articolul (4) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

2) Aici se impune o explicație. În Statutul funcționarilor publici întâlnim atât precizarea cu privire la ceea ce intră sub incidența sa, citată, cât și precizarea cu privire la funcțiile pe care nu le vizează: „Prevederile prezentei legi nu se aplică: ... persoanelor numite sau alese în funcții de demnitate publică [art. 6 lit. e)]. Faptul că demnitățile publice nu intră sub incidența Statutului nu înseamnă că au altă esență decât a funcțiilor publice, demnitățile publice sunt o „specie" a funcțiilor publice, motiv pentru care știința dreptului administrativ nu poate face abstracție de existența lor, ceea ce înseamnă că nu poate face abstracție nici clasificarea funcțiilor publice.

Este adevărat că în art. 16 din Constituție se face vorbire despre funcții și demnități publice, dar acest text trebuie înțeles în sensul legăturii organice dintre funcția publică și demnitatea publică, interpretarea în sensul conturării unor „ziduri chinezești" între funcția publică și demnitatea publică este exagerată, contrară spiritului Constituției (*Verginia Vedinaș*, Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999, op. cit., p. 17-18). Funcțiile publice sunt, așadar, funcții publice obișnuite și funcții publice ale demnitarilor sau funcții de demnitate publică, cum se menționează, corect, în art. 6 din Statut, citat.

Se subînțelege că funcțiile publice cu statut de demnitar nu pot viza decât serviciile publice organizate de stat, care sunt constituite la nivel național. Excepțional, constatam în dreptul comparat existența unor funcționari cu rang de demnitari și în teritoriu, cum ar fi funcțiile de guvernatori de provincii. Faptul că anumite funcții publice, fie din cadrul administrației de stat, fie din cadrul administrației publice locale sunt asimilate, sub aspectul salarizării, cu funcții de demnitari, nu le transformă din funcții publice obișnuite, adevărat, de conducere, în funcții de demnitate publică. În orice caz, este greșit nu numai din punct de vedere al științei dreptului, dar este riscant și din punct de vedere politic să „propovăduim" teza „demnitarilor locali", pe plan local se face administrație și nu politică în numele statului. Ideea de demnitate publică este axată pe ideea de suveranitate a statului și, respectiv, pe ideea de reprezentare a instituțiilor republicii. Este

b) funcţii prevăzute în Statutul funcţionarilor publici;

c) funcţii prevăzute în statute speciale, stabilite în anumite sectoare ori pentru anumite organe.

3. Sub aspectul gradului de complexitate şi răspundere, distingem:

a) funcţii de conducere la nivelul organului administrativ;

b) funcţii de conducere la nivelul organelor interne (ce nu apar şi ca organe de conducere);

c) funcţii de conducere la nivelul compartimentelor (aparatului).

4. Sub aspectul naturii intrinseci, putem identifica două categorii:

a) funcţii de conducere cu o natură exclusiv administrativă (ministru, director general, director, rector etc.);

b) funcţii de conducere de specialitate (de exemplu director tehnic, inginer şef, contabil şef etc.).

5. Sub aspectul retribuţiei, reţinem:

a) funcţii de conducere retribuite (iar, după caz, cu sau fără indemnizaţie);

b) funcţii de conducere neretribuite (mai ales în ipoteza cumulului).[1)]

Funcţiile de execuţie, la rândul lor, sub aspectul naturii, pot fi clasificate în două categorii:

a) funcţii pur administrative (de exemplu consilier, expert);

b) funcţii de specialitate: tehnice; economice; juridice; alte specialităţi[2)].

---

motivul pentru care s-a adoptat Legea privind la Statutul aleşilor locali (L. nr. 393/2004) şi nu cu privire la Statutul demnitarilor locali.

Desigur, trebuie să convenim asupra semnificaţiei noţiunilor cu care operează legiuitorul constituant, dar nu putem să facem abstracţie de caracterul mai nuanţat, mai elastic al noţiunilor din dreptul public, cum ar fi, de pildă, şi noţiunea de agent public, care, într-un sens larg, este folosită pentru a desemna atât funcţionarii publici, cât şi demnitarii, inclusiv miniştri, iar într-un sens restrâns, se foloseşte pentru a desemna pe cei care execută deciziile funcţionarilor publici, fiind angajaţi în regimul dreptului comun al muncii: „Dacă toţi membrii funcţiei publice au calitatea de agenţi publici, nu toţi agenţii publici aparţin funcţiei publice ..." (*R. Chapus*, Droit administratif général, vol. 2, op. cit., p. 21). Pe de altă parte, nu trebuie să uităm că mai toate statutele fac gradări, pe categorii, ale funcţionarilor, de unde categoria elitelor sau a înalţilor funcţionari, care, în fapt, duc sarcinile guvernării, fiind, în final, mai importanţi decât demnitarii, în speţă miniştrii (Vezi cu privire la înalţii funcţionari *G. Timsit*, Administration et Etats: étude comparé, P.U.E., 1987, p. 87 şi urm.; *V. Vedinaş, S. Cristea*, Structura funcţiei publice din România. Studiu comparat cu Franţa, în R.D.P., nr. 1/2003, p. 22-35). Categoria înalţilor funcţionari publici a fost înfiinţată în baza L. nr. 161/2003, reglementările cele mai importante fiind reunite, după republicarea Statutului, în Cap. III al acestuia (art. 15-18).

[1)] Legea din 1923 s-a oprit la următoarea definiţie: „Sunt funcţionari publici cetăţenii români, fără deosebire de sex, care îndeplinesc un serviciu permanent (civil şi ecleziastic) la stat, judeţ, comună sau la instituţiunile al căror buget este supus aprobării Parlamentului, guvernului sau consiliilor judeţene şi comunale", definiţie criticată de Prof. Jean Vermeulen pentru că: a) există şi stabilimente de utilitate publică, care au bugetul aprobat de Parlament şi personalul lor nu are calitatea de funcţionar; b) lasă să se înţeleagă că funcţionarii sunt numai numiţi, ori ei sunt şi aleşi; c) prestarea unui jurământ la intrarea în funcţie nu este de esenţa funcţiei publice, cât şi decizii ale Casaţiei; d) nu se înţelege ce este serviciu public şi e) remuneraţia nu este de esenţa funcţiei publice, cât în acest sens şi pe Jèze (*J. Vermeulen*, op. cit., p. 15 şi urm.).

[2)] Statutul precizează funcţiile publice de inspector, consilier juridic, auditor, referent de specialitate sau referent (de exemplu arhitect şef, inginer agronom, medic veterinar, agent agricol). Statutul structurează funcţiile publice de execuţie pe următoarele patru grade profesionale: superior, ca nivel maxim; principal; asistent; debutant (art. 14).

II. După gradul de strictețe al disciplinei, reținem și noi cele două mari categorii:

1) funcții civile;

2) funcții cu caracter militar.[1)]

III. După modul de desemnare a titularilor, distingem trei mari categorii:

a) funcții care presupun numirea titularilor;

b) funcții care presupun repartizarea titularilor;

c) funcții care presupun alegerea titularilor, alegere realizată, după caz, de: popor, o Cameră a Parlamentului, Camerele în ședință comună, consiliul local, consiliul județean, diferite adunări generale, diferite consilii de conducere (administrație) sau științifice.

IV. După regimul juridic aplicabil, distingem trei mari categorii:

a) funcții cărora li se aplică un regim de drept public, axat pe competiție politică (parlamentari, miniștri, secretari de stat, prefecți, aleși locali);

b) funcții cărora li se aplică regimul dreptului comun, înțelegând prin drept comun regimul stabilit de Statutul funcționarilor publici (marea majoritate);

c) funcții cărora li se aplică regimuri statutare speciale, potrivit principiilor Statutului funcționarilor publici (cadre active ale armatei, polițiști, funcționari publici din autoritatea vamală, serviciile diplomatice și consulare etc.).

V. După cerințele privind nivelul studiilor, raportându-ne exclusiv la cei statutari, distingem tot trei categorii:

a) funcții publice de clasa I – funcționarii cu studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

b) funcții publice de clasa II – funcționari cu studii superioare de scurtă durata, absolvite cu diplomă;

c) funcții publice de clasa III – funcționari cu studii medii liceale, absolvite cu diplomă[2)].

[1)] În sfera acestor funcții se includ, firește, numai funcțiile ocupate de cadrele permanente din sistemul Ministerului Apărării Naționale, respectiv al Ministerului de Interne, serviciilor de siguranță ale statului, nu și militarii în termen, cu toate că aceștia se află într-un raport de drept administrativ, iar unii autori din perioada interbelică i-au calificat funcționari, cum s-a arătat.

[2)] Aceste categorii sunt prevăzute de art. 8 din Statutul funcționarilor publici, republicat.

UAIC IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Recrutarea şi încadrarea funcţionarilor publici

§ 1. Forme de recrutare şi selecţie, istoric şi drept comparat

1.1. Fenomenul recrutării între teorie şi realitate

985. Selecţia funcţionarilor publici a reprezentat, din totdeauna, o preocupare de prim ordin pentru «clasa politică», respectiv pentru partidele politice aflate la guvernare sau, după caz, în opoziţie. Criteriile şi metodele de selecţie, cum se susţine în literatura de specialitate, reflectă în fiecare ţară şi pentru fiecare epocă caracteristicile fundamentale ale sistemului administrativ statal respectiv.[1)] Aceste aprecieri, firește, sunt valabile şi în prezent, cum ele pot fi susţinute şi pentru viitor; atâta timp cât va exista statul, implicit administraţia publică, va fi nevoie şi de funcţionari publici.

A susţine că în societatea contemporană, pe fondul dezvoltării democraţiei şi a mecanizării muncii administrative, funcţionarul public (funcţionarul administraţiei publice) este pe cale de dispariţie, înseamnă a face o gravă eroare, atât politică, cât şi ştiinţifică. Cât priveşte mecanizarea, robotizarea, în contextul revoluţiei tehnico-ştiintifice contemporane, a muncii administrative, este de reţinut un adevăr valabil şi pentru munca direct productivă: maşina, în sensul larg al termenului, ajută omul la rezolvarea diferitelor probleme, dar nu este capabilă să le pună ea însăşi. „Ea nu-l va elimina din aparatul administrativ pe funcţionarul a cărui muncă este legată de promovarea politicii administrative".[2)]

986. Prin urmare, modernizarea echipamentului administrativ, introducerea aparatelor electronice dintre cele mai complicate iar, mai nou, a Internetului, operarea cu termeni specifici informaticii, ciberneticii etc., nu numai cu tradiţionalii termeni juridici conduce, în perioada actuală şi cu atât mai mult în perspectiva anilor, la necesitatea unui nou tip de administrator, „capabil să exprime problemele administraţiei curente în formule rezolvabile cu ajutorul maşinii"[3)]. De aici şi necesitatea unei pregătiri profesionale complexe, la nivelul realizărilor ştiinţei şi tehnicii actuale şi, respectiv, a exigenţelor civilizaţiei secolului XXI, pentru funcţionarul public, care se impune ca un specialist de înaltă clasă şi, în egală măsură, ca un veritabil factor de stimulare a progresului şi civilizaţiei[4)].

Tocmai de aceea, selecţia funcţionarilor publici la acest început de secol şi mileniu comportă anumite particularităţi, nemaiputându-se vorbi de aplicarea *tale quale* a metodelor utilizate

---

[1)] *B. Gournay, J.F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau*, Administration publique, P.U.F., Paris, 1967, p. 351.

[2)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 182.

[3)] Idem.

[4)] Pentru asigurarea unui nivel optim de competenţă a personalului din administraţia publică în utilizarea tehnologiei informaţionale autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia a desfăşura programe de instruire şi specializare continuă a funcţionarilor publici în domeniul informaticii, care, în prezent, se asigură în condiţiile prevăzute de Ordinul M.A.I. nr. 252/2003, publicat în M. Of., nr. 432/2003.

de secole şi chiar milenii, adevărat, în intensităţi şi nuanţări diferite, de la o epocă la alta, iar în cadrul aceleaşi epoci de la un stat la altul, respectiv în cadrul aceluiaşi stat de la o perioadă la alta. După cum se cunoaşte din lucrările ştiinţifice şi din operele literare, încă din Antichitate s-au impus drept criterii de selecţie, în sens de recrutare, a funcţionarilor publici: originea, situaţia materială, relaţiile personale, forţa fizică, forţa opiniei, experienţa, pregătirea, inteligenţa, caracterul etc. Ponderea acestor criterii şi ridicarea lor la nivel de principii legislative ori de guvernare a variat după cum a evoluat societatea, după esenţa regimurilor politice, după rolul jucat în istorie de o mare personalitate sau alta etc.

Se poate spune, făcând o succintă analiză din perspectiva doctrinei administrative, că întotdeauna sistemul formal-normativ al selectării funcţionarilor de stat a fost însoţit de un sistem relaţional real-uman. Fără alte comentarii, se subînţelege că nu de fiecare dată sistemul relaţiilor real-umane a coincis, sub aspectul conţinutului, semnificaţiilor şi implicaţiilor cu cel formal-normativ (juridic). Uneori sistemul formal normativ era invocat doar ca pretext, iar adevărata esenţă a «politicii de cadre» era conturată după diverse interese de grup, castă etc., mergându-se, în anumite perioade istorice, până la desconsiderarea totală a regulilor formale şi impunerea unor reguli ale «practicii guvernării», dictate, firește, de interesele claselor, categoriilor şi grupurilor sociale ce deţineau puterea de stat. Cu alte cuvinte, între formele de selecţie a funcţionarilor de stat, a funcţionarilor publici, în general, recunoscute oficial, şi modul concret de aplicare a acestora n-a existat, istoric vorbind, de fiecare dată, concordanţă, ceea ce este valabil şi pentru perioada contemporană.

987. Lucrările occidentale de ştiinţa administraţiei, de regulă, analizează două mari categorii de metode de selectare a funcţionarilor publici: a) metodele nedemocratice, incluzând în această sferă metodele folosite îndeosebi în Antichitate şi evul mediu: hazardul, norocul, ereditatea, nepotismul (favoritismul) şi b) metodele democratice, cele folosite (sau cel puţin proclamate) de administraţiile moderne şi contemporane: selecţia politică, selecţia intelectuală, selecţia profesională.[1)] Pe aceeaşi linie de preocupări teoretice, profesorul polonez Jerzy Starosciak, referindu-se numai la administraţiile de stat contemporane analizează, relevând avantajele şi dezavantajele fiecăreia, trei metode: a) selecţionarea liberă; b) satisfacerea unor criterii formale; c) concursul,[2)] preluate în lucrările de ştiinţa administraţiei din ţara noastră.[3)]

Alegerea uneia sau alteia dintre aceste metode depinde de specificul funcţiilor administraţiei publice, de tradiţiile dintr-un sistem naţional sau altul, de stadiul de evoluţie al societăţii, de raporturile dintre politic şi administraţia publică, de sarcinile ce sunt stabilite administraţiei publice într-o anumită etapă de dezvoltare a societăţii şi în perspectivă, de conjunctura regională, continentală sau internaţională, de gradul de cultură şi civilizaţie etc.

988. Desigur, această evoluţie a criteriilor şi metodelor de selecţie (recrutare) a funcţionarilor nu trebuie înţeleasă numai sub aspectul formal-juridic, ci şi, mai ales, sub cel real-uman. Spre pildă, metoda examenelor, deşi este considerată o «metodă democratică», specifică administraţiilor moderne, ea s-a aplicat în diferite forme şi în Antichitate şi în evul mediu, în

---

[1)] *B. Gournay, J.F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau*, op. cit., p. 351-384 şi lucrările acolo citate.

[2)] *J. Starosciak*, op. cit., p. 199-206. .,

[3)] Vezi de exemplu *Al. Negoiţă*, Ştiinţa administraţiei, op. cit p. 90-95, unde se au în vedere următoarele trei metode mari: a) recrutarea pe baza repartizării în urma absolvirii unei şcoli medii sau superioare; b) recrutarea pe baza selecţionării libere şi c) recrutarea prin concurs.

anumite imperii chiar. Aşa, de exemplu, în China feudală până în anul 1905 s-a menţinut sistemul examenelor de stat (Kejuzhi), pentru ocuparea funcţiilor din administraţia de stat. Mai precis, candidaţii la aceste examene de stat susţineau o probă scrisă (întocmeau o lucrare după un anumit tipic), în faţa unor comisii desemnate de împărat, iar pe baza rezultatelor obţinute dobândeau un titlu ştiinţific, care le conferea dreptul la una din funcţiile administrative ierarhizate după cele trei trepte ale respectivelor titluri ştiinţifice.[1] Apoi, nu trebuie să uităm şcoala de formare a funcţionarilor încă din evul mediu în Germania, pe fondul doctrinei camerale etc. Pe de altă parte, nepotismul (favoritismul), de exemplu, inclus constant în lucrările actuale în sfera metodelor nedemocratice de selecţie a funcţionarilor, specifice Antichităţii şi feudalismului, se manifesta, adevărat, ca fenomen real şi nu ca principiu formal-juridic şi în societatea contemporană. Nu în puţine situaţii, confirmate de realităţile din ţările cu puternice tradiţii democratice şi şcoli administrative, nepotismul şi favoritismul, mai ales din interes de partid, sunt argumente hotărâtoare pentru ocuparea unui post public şi nu argumentul valorii candidatului, ca să nu mai vorbim de subiectivismul şi favoritismul care se manifestă în cazul aplicării «metodei selecţiei libere», reţinută ca metodă oficială în multe ţări, în sensul că are o consacrare legislativă. De aici, preocuparea permanentă a doctrinei administrative de a fundamenta şi a legiuitorilor de a adopta mereu soluţii de contracarare, de formare a unui spirit de responsabilitate faţă de funcţia publică.[2]

1.2. Principiul egalităţii şi principiul meritului în legislaţia ţărilor Uniunii Europene

989. Autorii de drept public, ca şi cei de ştiinţa administraţiei, sunt unanimi a considera că la ora actuală democraţia nu mai poate sta la uşa de acces pentru funcţiile publice, acestea trebuie să fie accesibile pentru orice cetăţean, în virtutea principiului egalităţii în drepturi. De aici, principiul contemporan al egalităţii accesului la funcţii publice.[3] Pe de altă parte, cum s-a arătat deja, viaţa a demonstrat, după experienţe dintre cele mai tragice, că în funcţii administrative, în funcţii publice, în general, nu pot rezista decât persoanele care au anumite calităţi, au o anume instrucţie intelectuală şi profesională, adică dacă au competenţă. De aici, principiul ocupării funcţiei publice pe baza meritului, impus, formal-juridic, ca principiu oficial încă din secolul trecut.

---

[1] „Se cunosc trei trepte în ierarhia titlurilor, în ordine crescândă: *xincai* (titlu dat dregătorilor din administraţia judeţeana); *juren* (titlu dat dregătorilor din administraţia provinciilor); *jinshi* (titlu dat dregătorilor din capitala imperiului). Primii clasaţi la examenul de stat se numeau *Zhuanyan*. La curtea împăratului erau admişi numai academicieni, *hanlin*, cei mai renumiţi dintre *jinshi*, viitori membri ai Academiei „Pădurea pensulelor-Hanlinyan" (Ileana Hogea-Veliscu, nota nr. 1, p. 35, în lucrarea Cao Xneqin, Gao E., Visul din pavilionul roşu, Ed. Univers, Bucureşti, 1985).

[2] A se vedea, cu privire la „clientelism", ca sistem de recrutare, în ţări din Europa Occidentală, *G. Timsit*, Administrations et Etats, étude comparée, P.U.F., Paris, 1987, p. 150 şi urm.

[3] Se ştie că egalitatea accesului la funcţii publice a fost unul din obiectivele revoluţionarilor francezi de la 1848, fiind înscris expres în art. 6 alin. (4) din Declaraţia drepturilor omului şi cetăţeanului din 26 august 1789, formulă devenită celebră: „Tous les citoyens étant égaux (aux yeux ŕ la loi), sont également admissibles ŕ toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents» (Toţi cetăţenii fiind egali în faţa legii, au capacitatea de a fi admişi la toate demnităţile, locurile şi muncile publice, conform capacităţii lor, fără nici o altă discriminare decât aceea a virtuţilor şi a talentului lor).

Sunt aici două principii complementare, dar şi contradictorii, ele au mai mult sau mai puţin efecte opuse.[1] Toate constituţiile scrise ale ţărilor Uniunii Europene consacră principiul egalităţii în faţa legii şi, cum s-a văzut, majoritatea consacră şi principiul accesului egal la funcţii publice, fac excepţie constituţiile Danemarcei şi Republicii Irlanda, ţări în care principiul este consacrat prin lege.[2] De asemenea, toate legislaţiile naţionale din Uniunea Europeană, fie fundamentale, fie ordinare, consacră şi principiul recrutării prin concurs, precum şi o serie de condiţii prealabile înscrierii, ceea ce face ca ideea egalităţii accesului să aibă mai mult o semnificaţie politico-morală, decât tehnico-juridică.

990. Egalitatea accesului, sub aspect juridic, trebuie înţeleasă ca o egalitate de tratament din partea legiuitorului şi a autorităţilor, ca o egalitate a şanselor, deci a condiţiilor, dar în competiţie nu pot intra decât cei care îndeplinesc acele condiţii, urmând ca dintre aceştia, pe baza lui *merit system*[3] să fie aleşi şi apoi încadraţi anumiţi candidaţi la funcţia publică. Principiul egalităţii accesului, istoric, s-a fundamentat pe necesitatea desfiinţării priorităţilor pe criteriul rangului de noblețe, el impunându-se cu multă dificultate şi ca un principiu al dreptului pozitiv.[4]

Dacă ar fi să ne oprim la o Constituţie care conţine una din cele mai reuşite reglementări în materia care preocupă aici, aceasta ar fi Constituţia Spaniei.[5] Pe de o parte, legiuitorul constituant spaniol din 1978, simbolizând spiritul european actual, a înţeles să consacre dreptul fundamental al cetăţenilor „de acces în condiţii de egalitate la funcţiile şi însărcinările publice" [art. 23 alin. (2)], iar pe de altă parte, în titlul consacrat Guvernului şi administraţiei a consacrat principiul „accesului la funcţii publice pe baza de merit şi de capacitate" [art. 103 alin. (3)].

1.3. Recrutarea pentru funcţii publice în România

991. Orice discuţie pe această temă trebuie să plece de la art. 16 din Constituţia revizuită, care consacră principiul egalităţii în drepturi:

„(1) Cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări.

(2) Nimeni nu este mai presus de lege.

(3) Funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condiţiile legii, de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară. Statul român garantează egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi pentru ocuparea acestor funcţii şi demnităţi.

---

[1] Vezi, pe larg, *J. Ziller*, Égalité et mérite - L'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne, op. cit.

[2] *J. Ziller*, Administrations comparées, op .cit., p. 380.

[3] Se consideră de către autorii de drept public şi de ştiinţa administraţiei că, dintre ţările Uniunii, Germania este cea care a avut prima instituţionalizat un atare sistem. Cum s-a arătat şi la o notă anterioară, acest lucru s-a realizat la sfârşitul secolului al XVII-lea (1794), prin Codul statal al Prusiei, deşi ideea recrutării pentru merite, ţinându-se seama de prioritatea principiului nobleței, a fost prezentă în Prusia, încă de la începutul secolul al XVII-lea (1713, Ordonanţa lui Frederic I).

[4] Cum ne informează autorul citat, şi în Germania mult timp acest principiu a fost considerat fără consecinţe în dreptul pozitiv, el nu fundamenta un drept de recurs pentru candidaţii respinşi (idem, p. 381).

[5] În lumea specialiştilor de drept public se spune că Spania a avut cea mai reuşită constituţie a momentului, pentru că aceasta a avut ca mamă Constituţia Franţei (din 1958) şi ca bunică pe Constituţia Germaniei (din 1949). Este cert, Constituţia Spaniei a fost şi rămâne una din cele mai realizate Constituţii din lume.

(4) În condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, cetăţenii Uniunii care îndeplinesc cerinţele legii organice au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale".

În baza acestor principii constituţionale se poate spune că pentru cetăţenii români nu există alte baraje pentru a ocupa funcţiile publice, în general, decât cele prevăzute de Constituţie sau de lege, înţelegând prin «lege» şi regulamentele Camerelor, la care face trimitere chiar Constituţia [art. 64 alin. (1)], principiul expres consacrat în art. 51 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

Astfel, funcţiile şi demnităţile publice de sorginte politică (Preşedintele României, parlamentarii, membrii Guvernului, consilierii judeţeni, consilierii locali şi primarii) sunt ocupate în baza votului cetăţenilor, urmare a exercitării drepturilor electorale, aspecte cercetate anterior.

992. Restul funcţiilor care formează executivul (secretarii de stat şi prefecţii[1]) sunt ocupate în baza criteriului selecţiei libere[2] a Primului-ministru, învestitura în funcţie făcându-se fie prin hotărâre de Guvern (cazul prefecţilor), fie prin decizie a Primului-ministru (cazul secretarilor de stat).

Este de la sine înţeles că la baza recrutării pentru aceste funcţii publice stau criterii politice (în primul rând apartenenţa la partidul de guvernământ sau la partidele din coaliţia de guvernare), dar nu este mai puţin adevărat că recrutarea nu se poate, în fapt, realiza făcându-se abstracţie de legătura care trebuie să existe în formaţia universitară şi experienţa anterioară a celui numit şi specificul sectorului (domeniului) de activitate. Nu este de conceput, în virtutea acestor principii ale ştiinţei administraţiei, ca secretar de stat la Ministerul Justiţiei,

---

[1] După cum precizam anterior, Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului dispune că, începând cu data de 1 ianuarie 2006, prefecţii devin înalţi funcţionari publici.

[2] O dată cu intrarea în vigoare a dispoziţiilor art. 13 şi 14 ale Legea nr. 340/2004, intrarea în Corpul prefecţilor se face la numirea în funcţia de prefect în urma concursului organizat în condiţiile legii. Aceste modificări legislative marchează procesul profesionalizării funcţiei de prefect şi subprefect, declanşat, după modelul francez, prin modificările substanţiale aduse Statutului funcţionarilor publici prin Legea nr. 161/2003, care transformă funcţiile de prefect şi subprefect în funcţii publice (în categoria înalţilor funcţionari publici). Între altele, profesionalizarea funcţiei de prefect urmează a se realiza şi prin selecţia în funcţiile de prefect, respectiv de subprefect, în baza unor criterii profesionale, apolitice. Cu toate acestea, nu putem să nu remarcăm derogarea legală care admite numirea fără concurs în funcţia de prefect a persoanelor ce au calitatea de membru al Corpului de rezervă al prefecţilor, din care corp fac parte, potrivit alin. (2) al art. 14, şi persoanele care au deţinut aceste funcţii până la data intrării în vigoare a Legea nr. 340/2004, deci persoane numite pe criterii politice. Reţinem în acest context şi dispoziţiile art. 39 ale Legea nr. 340/2004 potrivit cărora, personalul din cadrul cancelariei prefectului (director, doi asistenţi, doi consilieri, un secretar şi un curier personal), care funcţionează ca şi compartiment organizatoric distinct în cadrul aparatului propriu de specialitate al prefectului, îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract individual de muncă, fiind numit de către prefect pe durata exercitării funcţiei (dispoziţii aplicabile, de asemenea, începând cu data de 1 ianuarie 2006). Pe de altă parte, de asemenea de la data de 1 ianuarie 2006 devin operabile dispoziţiile art. 22 alin. (3) ale acestei legi, conform cărora prefectul şi subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic, sub sancţiunea eliberării lor din funcţie.

Doctrina a reţinut şi rezerve faţă de posibilitatea punerii în aplicare în termen scurt a dispoziţiilor menite a asigura realizarea obiectivului profesionalizării funcţiei de prefect şi subprefect (*I. Nicola*, Drept administrativ, Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, 2005, p. 320). De asemenea, observaţii critice au fost formulate şi faţă de dispoziţiile Legea nr. 161/2004 care admiteau expres numirea eşalonată în aceste funcţii începând cu 1 ianuarie 2006 (*V. Vedinaş*, Consideraţii referitoare la modificările şi completările aduse Statutului funcţionarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în revista Dreptul, nr. 2/2003, p. 97). Cu toate că Legea 340/2004 nu mai reţine o asemenea dispoziţie expresă, apreciem că unele dintre dispoziţiile legale

de exemplu, să fie numit un inginer, care a lucrat exclusiv în industrie, iar un absolvent de drept, cadru universitar, să fie numit secretar de stat la Ministerul Industriei[1)].

S-a arătat, deja, că tot în baza selecției libere, sunt ocupate funcțiile de «funcționari politici» din Cabinetul Președintelui României, Primului-ministru, miniștrilor, grupurilor parlamentare, parlamentarilor.

993. Cât privește funcțiile statutare, din prevederile Legii nr. 188/1999, republicată, rezultă că intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs organizat în condițiile legii de către[2)] comisia de concurs constituită pentru recrutarea înalților funcționari publici, de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, de către, de către autorități și instituții publice din administrația publică centrală și locală, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție, a funcțiilor publice de conducere de șef serviciu și șef birou și, respectiv, a funcțiilor publice specifice vacante, de către Institutul Național de Administrație[3)]. Candidații nemulțumiți de rezultatele obținute la concurs pot face contestație, în termen de 24 de ore de la data afișării punctajelor pentru fiecare probă a concursului iar în cazul respingerii contestației candidatul se poate adresa instanței de contencios administrativ (art. 23, Anexa 1 la H.G. 1209/2003).

Reținem că pentru localitățile rurale, cu deficit de specialiști, Cabinetul Năstase a început să practice sistemul de selecție prin burse speciale de studii, dublate de contracte de a desfășura

---

anterior menționate, în speță cele prevăzute de art. 14 alin. (2) ale acestei legi, pot alimenta puncte de vedere similare. O trecere în revistă a Hotărârilor de Guvern având ca obiect numirea, respectiv eliberarea din funcția de prefect al județului, adoptate în ultimul deceniu, relevă cazuri în care eliberarea din funcția de prefect a intervenit numai după, spre exemplu, cca. 3 luni de la numire. Ori formula actuală a art. 14 alin. (2) al Legea nr. 340/2004 menționează doar limita de vârstă de 65 de ani pentru ca persoanele care au deținut funcția de prefect să intre în Corpul de rezervă al prefecților, respectiv al subprefecților, fără să prevadă și alte condiții de limitare a accesului la aceste funcții.

În fine, observăm și propunerea mai recentă de eliminare a categoriei înalților funcționari publici, concepută ca modalitate de a asigura depolitizarea funcției publice. (Hotărârea Parlamentului României nr. 24/2004 pentru acordarea încrederii Guvernului, publicată în M. Of., nr. 1265/2004).

[1)] Nu trebuie să uităm, însă, că suntem în prezența unor funcții supuse jocurilor politice, iar „surprize" pot să apară, cum a fost, de pildă, numirea, în legislatura 1996 – 2000, a unui medic ginecolog în echipa de conducere a Ministerului Agriculturii.

[2)] Articolul 7 din H.G. nr. 1209/2003 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, publicată în M. Of., nr. 757/2003. A se vedea și Regulamentul de organizare și desfășurare a concursurilor, prevăzut în Anexa 1 a acestui act normative.

[3)] Articolul 51 alin. (1) dispune că „Ocuparea funcțiilor publice vacante se poate face prin promovare, transfer, redistribuire și concurs".

Potrivit Statutului anumite funcții publice sunt rezervate absolvenților de programe specializate în administrația publică, organizate de Institutul Național de Administrație [organizate în scopul numirii într-o funcție publică – art. 51 alin. (2) lit. d)] sau de instituții similare din străinătate [art. 10 alin. (3)], acestea urmând a fi stabilite prin Planul de ocupare a funcțiilor publice, elaborat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, cu consultarea organizațiilor sindicale reprezentative la nivel național și aprobat de Guvern [art. 21 alin. (1) lit. b) și alin. (2)].

Concursul se organizează în limita numărului de funcții care vor fi ocupate prin concurs, prevăzut în Planul de ocupare a funcțiilor publice. Concursul are la bază principiul competiției deschise, transparenței, meritelor profesionale și competenței, precum și cel al egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale [art. 51 alin. (3)]. Condițiile de desfășurare a concursului vor fi publicate în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. Statutul republicat nu mai reține regula inițială conform căreia intrarea în corpul funcționarilor publici de carieră, direct după absolvirea studiilor, să fie admisă doar pe o funcție publică de debutant,

activitatea după terminarea studiilor universitare, într-o anumită comună[1]. Ar fi vorba de selecţia pe un criteriu social, practicată şi în ţări ale Uniunii Europene, ca de exemplu Grecia[2].

§ 2. Condiţiile generale de acces în funcţiile publice

2.1. Noţiune şi clasificare

994. Condiţiile de acces la funcţia publică, de regulă, sunt înţelese ca fiind acele elemente specifice funcţiei publice, prin care legiuitorul urmăreşte să garanteze valorificarea profesională a viitorilor funcţionari şi să limiteze arbitrariul în selecţie.

Este de la sine înţeles că prin reglementarea unor condiţii, în special de către constituţii, se urmăresc şi alte scopuri, nu numai de ordin pur tehnic-administrativ, dar şi politic. Condiţia ca funcţia publică să fie ocupată de persoanele care au numai cetăţenia statului, de pildă, are evidente scopuri politice, tocmai de aceea ea este prevăzută, în primul rând, pentru demnitari sau pentru cei care sunt aleşi în funcţii pe baza unor criterii politice (alegerile parlamentare, alegerile prezidenţiale, alegerile regionale etc.). Dacă prin noţiunea de funcţie publică înţelegem o profesie, în virtutea căreia persoana care o ocupă are un drept la carieră, atunci va trebui să vorbim despre condiţii generale, necesare pentru ocuparea oricărei funcţii publice, şi condiţii specifice, necesare pentru ocuparea anumitor categorii de funcţii din administraţie, din sfera justiţiei, a legislativului etc. Funcţiile din administraţie sunt clasificate pe domenii, sectoare ori pe categorii de organe, ceea ce nu presupune cu necesitate şi condiţii speciale. Trebuie să facem o distincţie foarte clară între condiţia, în sine, de a ocupa o funcţie publică, dintr-o anumită categorie, care are o formulare generică (de exemplu studii superioare) şi forma concretă pe care o îmbracă această condiţie pentru o funcţie sau alta. Împrejurarea că pentru anumite funcţii se cere, de exemplu, condiţia studiilor juridice superioare, iar pentru altele condiţia studiilor economice superioare, nu înseamnă că este vorba de condiţii în plus sau în minus, dacă restul elementelor fără de care nu poate fi ocupată funcţia sunt identice.

995. În altă ordine de idei, trebuie să facem distincţie între condiţie, ca realitate juridică absolută, şi condiţie, ca realitate juridică subiectivă. De pildă, legea cere „calităţi deosebite"[3]

---

dispunând că pot fi numiţi funcţionari publici definitivi şi persoanele care intră în corpul funcţionarilor publici prin concurs şi care au vechimea în specialitatea corespunzătoare funcţiei publice, de minimum 12 luni, 8 luni şi, respectiv, 6 luni, în funcţie de nivelul studiilor absolvite, precum şi persoanele care au promovat programe de formare şi perfecţionare în administraţia publică [art. 10 alin. (3) lit. b) şi c)]. Condiţiile generale pentru ocuparea unei funcţii publice sunt stabilite de art. 50 din Statutul republicat.

[1] Ministerul Educaţiei şi Cercetării va acorda anual, pe baza unui contract, burse de studii studenţilor din mediul rural de la facultăţile acreditate, cu obligaţia ca, după terminarea studiilor, să profeseze în mediul din care provin. Numărul burselor şi repartizarea se aprobă prin ordin al ministrului educaţiei şi cercetării, în funcţie de necesităţile din teritoriu. Sumele necesare acestor burse se asigură de la bugetul de stat. Pentru a beneficia de aceste burse de studii, studenţii trebuie să îndeplinească următoarele condiţii: a) să aibă domiciliul în mediul rural; să nu aibă restanţe la examene pe perioada în care primesc bursa de studiu şi să nu repete nici un an universitar; b) să se oblige, prin contract, ca, după absolvirea studiilor universitare, să profeseze în învăţământul din mediul rural, în specialităţile pentru care s-au pregătit. (H.G. nr. 1020/2001, publicată în M. Of., nr. 659/2001)

[2] *Ch. G. Chryssantgakis*, Le corps des functionnaires, op. cit., p. 86.

[3] „Pentru a fi numiţi în Parchetul Naţional Anticorupţie procurorii trebuie să aibă calităţi şi rezultate profesionale deosebite în combaterea infracţiunilor de corupţie." [art. 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 43/2002 privind Parchetul Naţional Anticorupţie, publicată în M. Of., nr. 244/2002, cu modificările şi completările ulterioare].

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

sau „înaltă competență profesională", aprecierea, în concret, la fiecare candidat a calităților profesionale deosebite sau, după caz, a competenței profesionale rămâne exclusiv la latitudinea autorității instituite pentru selecție. Aici este o chestiune de gradare, de apreciere subiectivă, dacă există un singur post și sunt trei sau patru candidați, toți doctori în drept, de exemplu, și autori de lucrări, pentru a vedea cine are cea mai „înaltă competență profesională", în ipoteza unor funcții pentru care se cere condiția studiilor juridice superioare,[1] autoritatea care face selecția va trebui să facă o analiză, pe fond, a contribuției științifice a fiecărui candidat, a importanței pentru societate a ideilor fiecăruia, a gradului de audiență a acestora în lumea științifică internațională, a gradului lor de perisabilitate sau continuitate[3] etc.

În literatura occidentală, ținând seama de experiența acumulată și de stadiul reglementărilor, se vorbește despre condiții obiective și în altă semnificație, anume elemente prealabile care țin fie de administrație (de exemplu existența unui post bugetar vacant, publicarea vacanței etc.), fie de candidat (de exemplu, înscrierea pe un tabel public sau lista de așteptare a recrutării, antecedente, examen medical, aptitudini etc.).[3]

2.2. Elemente de drept comparat

996. În sfera condițiilor generale pentru funcțiile publice majoritatea țărilor din Uniunea Europeană reține serviciul militar, exercițiul drepturilor civile și cetățenia (naționalitatea), desigur, alături de condiția studiilor, a stării sănătății etc., care apar și pentru alte funcții decât cele publice, în sensul strict al termenului. Dacă în ceea ce privește condiția stagiului militar și a exercițiului drepturilor civile nu există probleme deosebite nu se poate spune același lucru și despre condiția naționalității, în sens de cetățenie, și aceste probleme se ridică cu atât mai mult în contextul integrării europene. Cum s-a văzut, condiția cetățeniei este prevăzută expres chiar de unele constituții, fiind un principiu impus în Europa îndeosebi prin Constituția Belgiei [art. 10 alin. (2)]. Unele constituții[4], cum ar fi cea a Portugaliei, admite o excepție

---

[1] Este cazul funcției de judecător la Curtea Constituțională, așa cum se prevede în art. 143 din Constituția României republicată.

[2] La noi s-a încetățenit o practică cantitativistă, de înregistrare a existenței unui număr de zeci și zeci de publicații ale unui autor, inclusiv pentru funcții în societatea academică, fără să se discute serios însuși caracterul de lucrări științifice ale acestora. Cercetarea științifică veritabilă presupune creativitate, imaginație științifică, originalitate și nu compilații indigeste, reușite conspecte sau strălucite plagiaturi. Așa se ajunge ca mediocrițăile perseverente să dobândească funcții, să cucerească onoruri, inclusiv academice, dând la o parte veritabile valori, care au simțul responsabilității cuvântului scris. Este adevărat că, în timp, se va face dreptate, dar, pe moment și uneori ani și ani, mediocrii ajung academicieni, cu mașina la scară, iar veritabilul savant își cară gogoșarii pentru murăturile de iarnă cu sacoșa.

[3] În Olanda, de exemplu, existența unei recomandări este recunoscută ca un criteriu oficial de selecție (*J. Ziller*, op. cit., p. 385).

[4] Prin raportare la constituțiile statelor care au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004, menționăm dispozițiile art. 30 alin. (1) teza a treia din Constituția Estoniei, conform cărora, în cazuri excepționale, în temeiul dispozițiilor legale, cetățenii străini sau fără cetățenie pot, să ocupe funcții publice. Cu toate că legea specială (adoptată la 25 ianuarie 1995), definește noțiunea de funcționar public utilizând conceptul de «persoană», atunci când dispune cu privire la condițiile de numire în funcție se referă exclusiv la cetățenii estonieni (art. 14 și art. 15). De asemenea, art. 128 al acestui act normativ dispune eliberarea din funcție datorită schimbării cetățeniei (renunțarea la cetățenie sau dobândirea unei alte cetățenii) pentru ca art. 169 să reglementeze asupra încetării raporturilor de serviciu ale străinilor.

pentru funcţionarii de carieră esenţialmente tehnici [art. 15 alin. (2)]. Unde nu este prevăzută această condiţie prin constituţie, este prevăzută prin lege, inclusiv în Regatul Unit, unde datează o lege de acest gen din secolul al XVIII-lea (*Act of Settlement*). Republica Irlanda este singura ţară din cele 25 care nu interzice expres, ca principiu imperativ, accesul cetăţenilor străini la funcţii publice, dar Statutul din 1956 (*Civil Service Commissioners Act*) admite posibilitatea organizării concursului numai pentru cetăţenii irlandezi.

997. Olanda, cum ne informează Prof. Ziller, este ţara în care s-a antamat pentru prima dată o mişcare de reformă a acestei condiţii, fiind o problemă cerută de noul drept comunitar.[1)]

O altă problemă care a declanşat un veritabil război este aşa-numita «condiţie de ordin obiectiv», anume condiţia de sex, tradiţional, anumite funcţii publice erau rezervate numai bărbaţilor şi altele, prin natura lucrurilor, numai femeilor. După cum ne informează Prof. Ziller, majoritatea autorilor din ţările comunitare nu mai vorbesc despre această condiţie,[2)] orientarea fiind, în mod clar, spre ştergerea diferenţelor. În ceea ce ne priveşte, rămânem la părerea că pentru anumite posturi, unde se prestează servicii publice pentru femei, este natural ca să fie încadrate numai femei şi invers (de exemplu controlorul corporal în serviciile aeroporturilor), fără a se înţelege de aici că se contravine spiritului documentelor internaţionale, unanim acceptate cu privire la egalitatea în drepturi a femeii cu bărbatul, dimpotrivă, se va acţiona în respectul demnităţii omului. De asemenea, rămâne de discutat, dacă, totuşi, nu este contrar demnităţii umane ca anumite funcţii să fie încredinţate şi femeilor, care au fizic alte calităţi decât bărbaţii.[3)]

[1)] Problema este, de principiu, ea se pune nu numai în domeniul funcţiilor publice, practic în toate ramurile dreptului şi, desigur, ea se pune cu privire la raporturile dintre instituţiile statale naţionale şi cele comunitare. Aceste aspecte nu sunt foarte adâncite nici în doctrina occidentală, fie de limbă franceză, fie de engleză, pentru simplul motiv ca Uniunea Europeană nu există decât din 1992. Până la tratatul de la Maastricht, Comunitatea Europeană era privită ca o asociaţie de state, un sistem politico-administrativ, după intrarea în vigoare a tratatului a rezultat, în primul rând, o organizaţie politică, cu puternice accente statale. Autorii occidentali preferă să spună că Uniunea nu este nici stat federal, nici o organizaţie internaţională, nici o confederaţie comparabilă cu cele care au existat în istorie, ea este un sistem particular, nefiind suficient să i se spună că are un caracter *sui generis*. Uniunea Europeană, cum se exprimă autorul citat, ne apare un fel de super-stat de dimensiuni europene, cu o structură piramidală, vârful formându-l Uniunea cu autorităţile ei, urmând statele membre, regiunile, departamentele sau provinciile şi la bază comunele (*J. Ziller*, op. cit., p. 475).

Din această perspectivă apare relaţia dintre dreptul comunitar şi dreptul naţional, dreptul comunitar, la rândul său, având o organizare pe ramuri, vorbindu-se inclusiv despre un drept comunitar instituţional (*I.P. Filipescu, A. Fuerea*, Drept instituţional comunitar european, ediţia a IV-a (1999), Ed. Actami Bucureşti; *I. Alexandru*, Drept administrativ comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, ed. a II-a revăzută şi adăugită, 2003).

[2)] *J. Ziller*, op. cit., p. 386.

[3)] O foarte interesantă discuţie pe această tema am avut-o, în 1990, la Ministerul de Interne al Italiei, unde am aflat că în structurile militare pentru combaterea manifestărilor violente, a actelor de terorism etc., sunt preferate femeile. Explicaţia, care ne-a fost dată de înaltul funcţionar cu care am discutat, om cu zeci de ani de experienţă, în sinteza, a fost exprimată într-o frază pe cât de simplă pe atât de semnificativă: „Noi nu avem nevoie de eroi morţi". Continuând explicaţia, am reţinut că în optica dânsului bărbaţii până să tragă îşi mai pun întrebări, „filozofează", pe când femeile, fiind prin natură mai instinctive, acţionează mai rapid. Iată cum una din cele mai delicate şi periculoase funcţii publice, nu până de mult considerată o feudă pentru vecie a bărbaţilor, în ţara care s-a confruntat poate cu cele mai puternice acte mafioto-teroriste de la sfârşitul secolului XX, a devenit, oficial, preferată pentru femei.

În spiritul exigenţelor Uniunii Europene, Parlamentul României a adoptat Legea privind egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi, nr. 202/2002, republicată în M. Of., nr. 135/2005.

998. În fiecare țară comunitară există, generic vorbind, condiția aptitudinilor intelectuale, maniera în care sunt, însă, acestea verificate depinde de la țară la țară. Astfel, în Danemarca, Germania și Olanda, recrutarea pentru funcțiile publice și selecția prin verificarea îndeplinirii condiției aptitudinilor intelectuale se face exclusiv de către administrație, pe când în Spania, Franța, Italia sau Portugalia, sunt organizate «jurii de concurs» separate de administrația care numește. Într-o altă categorie intră Belgia, Republica Irlanda și Regatul Unit, unde există un organism public specializat în această operație - Comisia funcției publice.

În ceea ce privește condiția sănătății, în general, aceasta se verifică prin prezentarea unui certificat de la un medic autorizat, în două țări există un serviciu specializat în acest sens: Serviciul de sănătate al administrației, în Belgia și Serviciul de sănătate al Regatului, în Olanda.

999. O problemă teoretică și practică deosebită o reprezintă limitele puterii administrației sau a organismelor specializate de apreciere a îndeplinirii condițiilor subiective (de exemplu condiția de moralitate) și existența unei căi judiciare de atac. Ca regulă, se poate spune că este instituit un drept discreționar al administrației, al structurilor de selecție, după caz, existând în Italia obligația motivării respingerii candidatului, iar în Germania este prevăzută această obligație numai când respingerea are în vedere neîndeplinirea condiției de loialitate politică.

De la această regulă face excepție Consiliul de Stat francez, care din 1983 a început să judece deciziile de excludere a candidaților de la concurs, considerând că este o competență normală a contenciosului administrativ. O delicată problemă, în acest context de idei, o reprezintă și condiția loialității față de instituții, care este considerată nu numai o condiție prealabilă la funcția publică, dar și prima îndatorire a funcționarului, chiar dacă formularea diferă de la o țară la alta,[1] verificarea îndeplinirii acestei condiții urmând regimul general al condițiilor subiective.[2]

După cum se arată chiar în primul articol, legea urmărește eliminarea discriminării directe și indirecte după criteriul de sex, în toate sferele vieții publice din România. În sensul legii, prin egalitatea de șanse între femei și bărbați:

„Se înțelege, luarea în considerare a capacităților, nevoilor și aspirațiilor diferite ale persoanelor de sex masculin și, respectiv, feminin, și tratamentul egal al acestora" [art. 1 alin. (2)].

Mai reținem, spre exemplificarea sensului legii, și următoarele texte:

„Autoritățile publice centrale și locale, unitățile economice și sociale, precum și partidele politice și alte entități nonprofit, care își desfășoară activitatea în baza unor statute proprii, promovează și susțin participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la conducere și la decizie" [art. 23 alin. (1)].

„Pentru a accelera realizarea în fapt a egalității de șanse între femei și bărbați autoritățile publice centrale și locale vor adopta măsuri stimulative de reprezentare echitabilă și echilibrată a femeilor și bărbaților în cadrul autorităților decizionale ale partenerilor sociali, cu respectarea criteriilor de competență." [art. 23].

[1] De pildă, în Germania, Statutul funcționarilor cere, în mod expres, condiția, pentru accesul în funcții publice, de „prezentare de garanții că se va angaja, în orice moment, în favoarea ordinii constituționale", iar pentru funcționari este prevăzută obligația ca, prin întregul lor comportament, să adere la „ordinea fundamentală liberală și democratică, în sensul legii fundamentale și să se angajeze pentru conservarea sa". În alte țări condiția de loialitate este considerată ca fiind inclusă în condiția de moralitate (de exemplu art. 70 din Codul funcționarilor din Grecia), într-o altă categorie de țări condiția de loialitate se deduce din condiția generală de aptitudini (de exemplu Olanda), fiind și o soluție impusă prin jurisprudența Consiliului de Stat francez (cazul Barel din 28 mai 1954), ceea ce se estimează a fi specific și pentru Danemarca, Irlanda și Regatul Unit (*J. Ziller*, Administrations comparées, op. cit., p. 390).

[2] Există, însă, regimuri diferite de la o țară la alta a Uniunii Europene, în ceea ce privește verificarea condiției loialității candidaților și verificarea loialității funcționarilor pe parcursul întregii cariere (care în

2.3. Condiţii generale din Statutul interbelic şi din Statutul actual

1000. Acestei probleme, Statutul din 1924 îi consacra cap. II intitulat expres „Condiţii generale de admisibilitate în funcţiuni", care cuprindea, însă, numai două articole (art. 5 şi 6). Astfel, funcţionarii publici, fără deosebire de sex, trebuiau: a) să fie cetăţeni români; b) să fie majori, de 21 ani împliniţi; c) să fie apţi pentru serviciu din punct de vedere al sănătăţii şi d) să nu fi suferit „vreo condamnaţiune infamantă". La acestea, pentru bărbaţi se mai adaugă condiţia satisfacerii «legii recrutării» şi condiţia de a se bucura „de toate drepturile civile şi politice". După formula care se practica în monarhiile constituţionale ale timpului, art. 6 cerea condiţia jurământului de loialitate faţă de Rege, după ce candidaţii la funcţia publică erau numiţi: „Funcţionarii publici, la intrarea în funcţiune, sunt obligaţi a depune jurământul de credinţă Regelui şi legilor ţării".

1001. Statutul din 1999 republicat, în vigoare, în art. 50, reţine că poate ocupa o funcţie publică persoana care îndeplineşte următoarele condiţii[1)]:

a) are cetăţenia română şi domiciliul în România;

b) cunoaşte limba română, scris şi vorbit;[2)]

c) are vârsta de minimum 18 ani împliniţi;

d) are capacitate deplină de exerciţiu;

e) are o stare de sănătate corespunzătoare funcţiei publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;

f) îndeplineşte condiţiile de studii prevăzute de lege pentru funcţia publică;[3)]

Franţa, de pildă, se face sistematic pentru înalţii funcţionari din categoria A). Mai mult, în aceeaşi ţară, în funcţie de situaţia politică creată, s-au instituit regimuri speciale de verificare a loialităţii faţă de instituţiile constituţionale a candidaţilor la funcţiile publice, cum a fost cel instituit în 1972 de Cancelarul Willy Brandt, spre a filtra intrarea în administraţie a elementelor extremiste etc. (a se vedea J. Ziller, *op. cit.*, p. 391).

1) Pentru comentariile şi propunerile noastre asupra condiţiilor de ocupare a funcţiilor publice, din perspectiva deosebirilor reieşite din proiectul de Statut şi forma adoptată prin Legea nr. 188/1999, a se vedea Tratat ..., vol. I, 2001, p. 581, unde remarcam schimbările de ordin redacţional şi, mai ales, a opticii cu privire la sfera şi fondul unora dintre condiţii.

2) Această din urmă condiţie decurge logic din art. 13 al Constituţiei, potrivit căruia „În România, limba oficială este limba română", or funcţia publică presupune, prin ipoteză, raporturi *oficiale*. Titularul unei funcţii publice este purtătorul autorităţii de stat sau, după caz, a autorităţii comunale (orăşeneşti) sau judeţene, şi nu a unei autorităţi private, funcţia publică, cum s-a arătat, nu este altceva decât „un fascicol" de atribuţii din sfera atribuţiilor unei autorităţi publice. A vorbi despre funcţii publice în afara oficialităţii este un nonsens.

Apoi, nu trebuie scăpat din vedere că, potrivit art. 152 alin. (1) din Constituţia revizuită, dispoziţiile sale cu (şi) cu privire la limba oficială „nu pot forma obiectul revizuirii" (vezi, pentru dezvoltări teoretice, A. Iorgovan, Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit., p. 73-76).

În spiritul standardelor europene, Legea de revizuire a Constituţiei a completat textul iniţial din 1991, consacrând [art. 152 alin. (2)] dreptul cetăţenilor români care aparţin unei minorităţi naţionale, care are în unitatea administrativ-teritorială respectivă o pondere semnificativă, de a folosi, în scris sau oral, în relaţiile cu autorităţile locale, limba maternă, principiu prevăzut până la revizuirea din 2003 a legii fundamentale, de art. 40 alin. (7) din L. nr. 215/2001 a administraţiei publice locale. (*M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, op. cit, p. 252-254).

3) Această condiţie apreciem că este prea generală şi, de fapt, nu aduce nimic nou faţă de situaţia legislativă actuală axată pe o reglementare generală cu privire la încadrare, care vizează deopotrivă toate categoriile de „oameni ai muncii". Statutul funcţiei publice trebuia să facă un pas mai înainte, el trebuia să ţină seama de doctrina actuală cu privire la formaţia celor care vin spre funcţii publice, care cere, ca

g) îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;

h) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;

i) nu a fost destituită dintr-o funcție publică în ultimii 7 ani;

j) nu a desfășurat activitate de poliție politică, astfel cum este definită prin lege.

1002. Se înțelege, de asemenea, că prin legi speciale se pot impune și alte condiții pentru participarea la concurs, cum ar fi cele referitoare la vârstă, aptitudini ori efectuarea unui stagiu de specialitate. Reținem, totodată, că Statutul preconizează obligația declarării averii la numirea într-o funcție publică [art. 46 alin. (2)]. După părerea noastră, este vorba de o condiție generală de acces la funcția publică, chiar dacă nu este prevăzută ca atare, deoarece refuzul de a dispune declarația de avere are ca efect pierderea funcției.

În fine, reținem și obligația depunerii jurământului de loialitate (de credință), precizându-se expres că „refuzul depunerii jurământului prevăzut la alin. (6) se consemnează în scris și atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică" [art. 54 alin. (7)].[1)]

---

principiu, studii administrative de specialitate, pe de o parte, și de situația concretă de la noi, pregătind terenul intrării în normalitate, într-un viitor nu foarte îndepărtat, putându-se imagina, la sfârșitul Statutului, și o dispoziție tranzitorie de genul „în termen de ... (să zicem trei ani) de la intrarea în vigoare a prezentului Statut se va realiza atestarea pe post a tuturor funcționarilor din administrația publică (...)". Fără atare precizări, liceele, secțiile, facultățile, studiile post-universitare, doctoratul care dau o specializare pentru funcții publice vor rămâne fără finalitate, menținându-se și încurajându-se nepotismul, favoritismul, amatorismul etc.

Pentru aceasta, Statutul trebuia să facă și un alt pas înainte, nu numai față de actuala legislație, dar și față de Statutul din 1923, anume precizarea tabloului general al funcțiilor din administrația publică, cu menționarea expresă a celor pentru care se cer studii administrative liceale sau superioare. Când facem această afirmație ne imaginăm ceva mai elaborat, mai sistematizat decât soluția din Statutul interbelic, care, ce-i drept, spunea în art. 36 că, pe lângă condițiile generale „pentru a ocupa o funcție superioară aceleia de sub șef de birou, titularul trebuie să aibă o diplomă universitară sau a unei școli superioare echivalente, pentru celelalte funcțiuni, cel puțin liceul sau o școală echivalentă (...)". Ne interesează studiile superioare sau liceale în dreptul public, în administrație și nu orice studii superioare sau liceale.

Nu trebuie să uităm că învățământul, ca fenomen, este complet diferit acum de cel din trecut, inclusiv de cel din perioada interbelică, acum, există secții de birotică, nu mai vorbim de facultățile de Drept și administrație din cadrul universităților private ori de secțiile de Drept public din cadrul universităților de stat, de Școala Națională de Studii Politice și Administrative iar, mai nou, de Institutul Național de Administrație etc.

[1)] Jurământul are următorul conținut:

„Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional și să respect normele de conduită profesională și civică. Așa să-mi ajute Dumnezeu." [art. 54 alin. (6) din Statutul republicat]. Se menționează, cum este și firesc, că formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase. Proiectul Statutului prevedea că cei fără confesiune religioasă vor face declarație pe onoare și conștiință că vor respecta îndatoririle din jurământ.

§3. Condiţia studiilor administrative şi modalităţi de examinare

3.1. Condiţia studiilor administrative în Europa occidentală

1003. După cum s-a văzut din cele ce preced, una din problemele cele mai controversate din ştiinţa administraţiei o reprezintă formaţia funcţionarului. Rezolvarea teoretică a acestei probleme este intim legată de modul în care este concepută, sub aspectul naturii intrinseci, însăşi administraţia publică. Dacă prin administraţie publică s-a înţeles o activitate specializată a statului, a comunităţilor locale, implicit s-a susţinut necesitatea unei formaţii profesionale specifice a celor care realizează administraţia publică. Am arătat anterior că această premisă a stat la baza concepţiei lui W. Wilson, ca de altfel a întregii doctrine nord-americane. Cu toate acestea, în practică nici unul dintre preşedinţii S.U.A., inclusiv Wilson, n-au putut să facă abstracţie de aspectul politic când au procedat la învestirea funcţionarilor administraţiei de stat, îndeosebi în posturi cheie. Menţinerea de către un preşedinte democrat, de exemplu, în asemenea posturi, a funcţionarilor numiţi de preşedintele anterior republican şi invers, reprezintă situaţii de excepţie în istoria S.U.A., excepţii justificate în cea mai mare parte de competenţa, specializarea dobândită în materia administrativă respectivă de persoanele în cauză.[1)]

1004. Cu toate acestea, necesitatea unei pregătiri profesionale specifice pentru cei care urmează să fie învestiţi în diferite funcţii din administraţia de stat este recunoscută de majoritatea autorilor de ştiinţa administraţiei din occident, fiind o teză însuşită şi de majoritatea guvernelor din ţările dezvoltate. Aşa se explică, cum s-a mai relevat, existenţa unei preocupări constante, din secolul trecut în Europa şi America, iar în ultimele decenii, în Asia şi Africa, pe linia instituirii diferitelor şcoli de formare şi, respectiv, perfecţionare profesională a funcţionarilor administraţiei de stat, a administraţiei publice în general.

Francezii, ca şi nord-americanii sunt cei mai categorici în această privinţă, cine doreşte să ocupe posturi (funcţii) în administraţia de stat, de la cele mai mărunte până la cele mai importante din administraţia centrală, trebuie să fie absolvent al unei „şcoli administrative".

1005. Forma cea mai înaltă de pregătire a funcţionarilor administraţiei de stat în Franţa se realizează la celebra L'E.N.A.(L'École Nationale d'Administration). O foarte sintetică şi emoţionantă descriere a acestei bijuterii post-universitare ne oferă Prof. Sanda Ghimpu: „Deşi este o formă de învăţământ la cel mai înalt nivel, L'E.N.A. nu are nici o legătură cu Universitatea. Ea depinde direct de guvern şi constituie pentru Franţa generatorul cel mai preţuit pentru recrutarea de înalţi funcţionari publici. Nu are nici un profesor titular, afară doar de cel de educaţie fizică! (Educaţia fizică ocupă un loc de mare cinste în procesul de formare a viitorului înalt funcţionar). Cadrele de predare sunt cunoscuţi profesori universitari, înalţi funcţionari publici, care consacră şcolii doar o mică parte din activitatea lor. Concursul de admitere este dur. În general, se primesc absolvenţi ai unor forme superioare de învăţământ. În câteva săptămâni de examinare, se parcurg probe scrise, orale şi de educaţie fizică. De altfel, condiţia unei sănătăţi perfecte este o condiţie prealabilă concursului. Statistica arată că

[1)] Cum a fost cazul în primul mandat al Preşedintelui Bill Clinton, care a rechemat pe unii foşti adjuncţi ai Secretarului de Stat din timpul administraţiei Bush, inclusiv şeful personalului de la Casa Albă a fost un republican cu mare experienţă, chemat, spuneau americanii, să aibă grijă de «grădiniţa democratică», întrucât Clinton a promovat masiv tineret în funcţiile de la Casa Albă, în general, în administraţie.

din 100 candidaţi reuşesc între şapte până la cel mult zece. Practica premerge teoriei, primul an de la L'E.N.A. fiind anul de stagiu profesional. Înaltul funcţionar pe lângă care stagiarul a fost repartizat completează la sfârşitul stagiului o amplă foaie de notare, un adevărat studiu al personalităţii elevului din care nu lipsesc rubrici ca acestea: vigoare fizică, ţinută, prezentare, spiritul de iniţiativă, simţul datoriei, posibilitatea de a fi simpatizat de colaboratori. Cel de-al doilea an este destinat studiului în localul şcolii. Se merge pe principiul învăţământului pe grupuri mici (de până la 15 elevi) în care accentul este pus pe prezentări orale ale elevilor urmate de discuţii.

1006. Se spune că la L'E.N.A. elevii nu trebuie stimulaţi ci, dimpotrivă, este necesar să li se stăvilească elanul, aceasta pentru că ordinea mediilor este şi ordinea importanţei funcţiilor în care absolvenţii vor fi repartizaţi în diverse sectoare de activitate (diplomaţie, finanţe, jurisdicţie administrativă, ministere, securitate socială)"[1].

Din modul cum este concepută selecţia elevilor la Şcoala Naţională de Administraţie din Franţa se subînţelege că nu este suficient să fi strălucit absolvent al unei facultăţi juridice, de exemplu, pentru a ocupa o funcţie importantă în Consiliul de Stat, ci este necesară absolvirea acestei şcoli, dobândirea, deci, a unei pregătiri administrative. De asemenea, nu este suficientă diploma de inginer, medic, economist, arhitect etc. pentru a ocupa posturi cheie în ministerele de resort, ci mai este nevoie de absolvirea acestei faimoase şcoli de administraţie, a cărei notorietate a depăşit de mult graniţele ţării. S-a încetăţenit expresia: „L'E.N.A. formează generali, nu locotenenţi". «Locotenenţii» administraţiei publice din Franţa se formează în Universităţi, precum şi în şcoli speciale.[2]

1007. Dorinţa englezilor de a se mândri cu rezultate comparabile celor din S.U.A. în domeniul ştiinţei administraţiei n-a putut face abstracţie de problema pregătirii profesionale a viitorilor funcţionari. Astfel, pe fondul reformelor din 1968, ca urmare a eforturilor Lordului Fulton, cum s-a arătat, se creează şi *Civil Service College*, devenit în scurt timp cea mai renumită şcoală de administraţie din această ţară. Spre deosebire de L'E.N.A. franceză, Colegiul englez este accesibil funcţionarilor din orice categorie, atât din administraţia publică, cât şi din administraţiile private, cerându-se doar condiţia unei anumite vechimi în funcţie, precum şi condiţia unei aprecieri profesionale bune.

1008. Reţinem şi pentru prezentarea acestei şcoli un pasaj din minunatul eseu al Prof. Sanda Ghimpu: „La *Civil Service College* sunt pregătiţi funcţionari din toate ministerele Angliei. Formele de pregătire sunt foarte variate atât prin conţinutul programelor (alcătuite pentru şapte niveluri de învăţământ), cât şi prin durata ciclurilor (serii scurte de câteva zile pentru funcţionarii superiori şi serii lungi de 16 până la 22 săptămâni pentru marea majoritate a funcţionarilor). Nu se dau examene de admitere şi nici examene de absolvire; în tot timpul pregătirii însă se urmăreşte activitatea fiecărui participant. Deşi nu sunt obligatorii, formele de pregătire sunt urmate cu un interes deosebit şi chiar cu pasiune. O primă explicaţie rezidă în cointeresarea celor prezenţi aici: după parcurgerea unui ciclu, aceştia beneficiază de o promovare mai rapidă în funcţie. A doua explicaţie stă în însăşi străduinţa şcolii de a crea cele

[1] *Sanda Ghimpu*, Dialog despre lege, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1978, p. 206.

[2] Vezi, pentru dezvoltări asupra modalităţilor de formare a funcţionarilor publici din Franţa, *B. Gournay, J.F. Kesler, J. Siwek-Pauydesseau*, op. cit., p. 384-394.

mai bune condiţii de pregătire, de a elabora programe şi materiale interesante, de a promova concepţii tehnice şi metode avansate în problemele administraţiei publice. *Civil Service College* este o şcoală tânără: programele şi materialele sunt perfecţionate în fiecare an; se folosesc tehnici şi mijloace noi (de exemplu: şcoala are în dotare un echipament electronic de calcul); se caută continuu formele noi (folosirea intensivă a televiziunii interne în predarea şi prelucrarea materialelor didactice etc.) (subl. ns. A.I.)".[1)]

1009. Simpla existenţă a acestei şcoli, remarca în continuare Prof. Sanda Ghimpu, ca să nu mai vorbim de realizările ei, sunt cu atât mai remarcabile, dacă avem în vedere că ele şi-au făcut loc „într-o ţară cunoscută prin conservatorismul ei".[2)] Cu toate că *Civil Service College* ne apare în mod preponderent ca o şcoală de perfecţionare a pregătirii funcţionarilor, ea nu poate fi omisă din sfera demersului teoretic ce face obiectul acestui paragraf.

Franţa ne oferă, astfel, un model care nu vizează recrutarea direct de funcţionari, ci recrutarea de elevi într-o şcoală specializată care va forma viitorii funcţionari, ce vor fi numiţi la terminarea şcolii în anumite corpuri, alese după ordinea clasării în şcoală. Există o puternică tradiţie în acest sens, prima şcoală fiind Şcoala de poduri şi şosele, înfiinţată în 1742, iar apoi în timpul imperiului s-au creat diferite şcoli pentru formarea funcţionarilor tehnici, a inspectorilor de impozite, iar în 1888 a fost creată prima şcoală de administraţie generală. Constatăm că la celebra *L'Ecole Nationale d'Administration* (E.N.A.) în 1946, nu s-a ajuns peste noapte, ci după o experienţă de 200 de ani de învăţământ administrativ. Un model asemănător găsim şi în alte ţări ale Uniunii, cum ar fi Spania, unde după exemplul L'E.N.A. s-a format Centrul de formare şi perfecţionare a funcţionarilor, transformat apoi în Institutul Naţional de Administraţie Publică d'Alcala de Henares. Nu se poate spune, însă, în pofida existenţei *Civil Service College*, că modelul francez s-a impus şi în Regatul Unit, aici menţinându-se tradiţia examenului deschis şi a egalităţii de tratament pentru toţi posesorii de diplome universitare, examinarea făcându-se de un grup de personalităţi independente - *Civil Service Commission*, cum s-a arătat.[3)]

[1)] *Sanda Ghimpu*, op. cit., p. 208.

[2)] Ibidem, p. 209.

[3)] În celelalte ţări ale Uniunii Europene sunt fie puternice influenţe ale modelului francez (Spania, Italia, Luxembourg etc.), fie ale celui britanic (Irlanda, Grecia, Belgia etc.), dar sunt prevăzute şi sisteme proprii tradiţionale de recrutare, cum ar fi cel din Germania, unde se practică o soluţie liberă pe mai multe etape, dar majoritatea candidaţilor au studii juridice şi numai excepţional studii filozofice sau ştiinţifice (*J. Ziller*, op. cit., p. 394).

În Grecia se vorbeşte despre o «selecţie automatică», care are la bază calificativele dintr-o şcoală de formare a funcţionarilor, iar concursul, când se organizează, este dat în sarcina unei autorităţi administrative independente, Consiliul Superior de Selecţie a Personalului, aşa după cum prevede şi Legea recrutării nr. 2190/1994, cât şi art. 1 parag. 2 din Codul funcţionarilor (*Ch. G. Chryssanthakis*, loc. cit. A se vedea, pentru o analiza din perspectiva ştiinţei administraţiei pentru situaţii din Marea Britanie, Franţa, Germania, Irlanda, Italia, Suedia, Uniunea Europeană, S.U.A. şi Japonia, în Colectiv, editor A. Chandler, Comparative Public Administration, Routledge, London and New-York, 2000; *G. Timsit*, op. cit., p. 149 şi urm.; pentru o discuţie specială cu privire la Finlanda, prin comparaţie cu alte ţări nordice, îndeosebi Suedia, vezi *R. Savolainem*, The finish system of central gouvernment administration, în Power and Bureaucracy în Finland, 1809-1998, Ed. Jarma Selovuori, Helsinki, 1999, p. 119-145).

3.2. Condiția studiilor administrative la noi, istoric și perspective

1010. Cum s-a văzut, în perioada interbelică s-au pus bazele unui învățământ superior administrativ, precum și ale unei școli de perfecționare a funcționarilor din administrația de stat pe lângă Institutul de Științe Administrative al României. De asemenea, pentru administrația locală au funcționat, sub diferite forme, școlile de notari; în posturile de subprefecți (posturi exclusiv tehnice, spre deosebire de cel de prefect, considerat în primul rând un post cu caracter politic), erau, de regulă, recrutați absolvenți ai facultăților de drept.

Cât privește administrația centrală, cu osebire funcțiile de miniștri, este greu să spunem că în România interbelică s-a consacrat ca regulă a recrutării (și) specializarea în materia ce ținea de ministerul respectiv. Elementul hotărâtor a fost cel de natură politică: manevrele și compromisurile la care trebuia să recurgă Primul-ministru (desemnat) în formarea guvernului erau dictate, în primul rând, de interesele de partid, apoi se urmărea satisfacerea presiunilor din partea casei regale ori din partea altor potentați ai vremii și abia, în ultimul rând, se avea în vedere pregătirea profesională, aspecte pe care le putem afla din lucrările de istorie sau din diferite lucrări cu caracter memorialistic.

1011. Dacă facem o analiză a componenței guvernelor, fie și numai într-o scurtă perioadă, sub aspectul raportului dintre formația academică a ministrului (a subsecretarului de stat) și natura activității departamentului ce-l conducea, întâlnim cele mai curioase situații. Așa, de exemplu, în Guvernul Averescu din 1920-1921, într-o anumită perioadă (1 ianuarie 1921-17 decembrie 1921) ministerul lucrărilor publice a fost încredințat Prof. de filozofie Ioan Petrovici, după ce în unele guverne din perioada 1918-1919 această funcție a fost deținută de marele inginer constructor Anghel Saligny; pe Mihail Ghelmegeanu, jurist de profesie, îl găsim pe lista mai multor guverne ca fiind secretar de stat la agricultură și domenii, apoi la finanțe; marele istoric Nicolae Iorga, în guvernul pe care l-a condus (18 aprilie 1931-6 iunie 1932), la un moment dat, a deținut pe lângă funcția de Prim-ministru și pe cea de ministru *ad-interim* la ministerul de interne, ca să nu mai vorbim de marele poet Octavian Goga, care până la funcția de Prim-ministru a fost în diferite guverne ministru la Instrucțiuni și Culte, Culte și Arte, Interne și Finanțe etc.[1)] Este de menționat, totodată, că nici o constituție din epocă și nici o lege ordinară dată în aplicarea sa nu au cuprins precizări pe aceasta linie de idei, cum nu cuprinde nici Constituția din 1991. Cu toate acestea, anumite reguli s-au format în practica guvernării, între care «numirea la justiție», de exemplu, a unui jurist de profesie, iar la ministerul de război, a unui «militar de carieră». Poate un paradox al istoriei este faptul ca în 1916, în plin război, titular la ministerul de război a fost numit un civil, politician de profesie, Vintilă Brătianu, iar un general a fost numit doar secretar de stat.[2)]

[1)] Vezi, pentru alte exemplificări și detalii asupra componentei guvernelor din perioada 1918-1933, *I. Ardelean, M. Muşat*, România după marea Unire, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p. 1141-1151.

Asemenea aspecte le regăsim și în guvernele constituite pe baza Constituției din 1991, fiind suficient să amintim că în Guvernele Radu Vasile și Isărescu, la Ministerul Agriculturii a fost preferat un inginer în electronică, care, cum s-a arătat, avea adjunct un medic ginecolog.

[2)] Despre această situație, în memoriile sale, N. Iorga scria: „Șeful guvernului (e vorba de I.C. Brătianu) era și va rămâne multă vreme total neexistent; niciodată n-am văzut o mai prăpăstioasă cădere de la siguranța supremă la paralizia absolută. Ministru de Război era Vintilă Brătianu, excelent administrator, perfect contabil, om de muncă fără preget, dar complet lipsit de acel fluid care e necesar la conducători în mijlocul unor astfel de nenorociri, așa de mari și de neașteptate, și pe lângă aceasta, neavând nici o

1012. Se ştie, însă, că la ora actuală, în Europa Occidentală, s-a impus regula ca şi la ministerul apărării să fie numit tot un civil, ceea ce s-a întâmplat şi la noi, în urma remanierii Cabinetului Văcăroiu, în 1994.

O privire cât de cât sumară asupra modului de constituire a guvernelor în ţara noastră după 1948, adică după adoptarea primei Constituţii socialiste, ne îndreptăţeşte să afirmăm că aspectul competenţei profesionale dată de formaţia profesională a celui în cauză a fost chiar un pretext, în realitate portofoliile ministeriale s-au ocupat pe criterii politice, fiind, la un moment dat, şi miniştri analfabeţi, cum au fost miniştri şi adevărate elite intelectuale, dar obligatoriu membri în fostul partid comunist sau chiar în structurile superioare de conducere ale partidului. După Revoluţia din 1989, se poate spune că s-a încercat o îmbinare a criteriului profesional cu cel politic, cu accente pentru unele posturi pe ideea tehnicismului, inclusiv pentru postul de Prim-ministru (Cabinetul Stolojan, Văcăroiu şi, mai târziu, Isărescu), iar pentru alte posturi s-a pus accent pe criteriul politic, deşi a fost prezent şi cel profesional.

1013. Problema de principiu care se pune este aceea de a şti dacă pentru exercitarea funcţiei de ministru (sub toate gradele sale), de director general în minister, de director sau de şef al altor compartimente este suficientă existenţa unei diplome de inginer, economist, medic, arhitect, jurist sau, după caz, a unei experienţe politice. Cu alte cuvinte, un foarte bun inginer, de exemplu, va fi cu necesitate şi un foarte bun director în minister sau, după caz, un foarte bun ministru; inginerul respectiv, pentru a ocupa oricare dintre aceste funcţii de conducere, nu are nevoie şi de o specializare în domeniul ştiinţelor administrative? Iar dacă răspunsul este pozitiv, cui revine sarcina să-i întregească pregătirea sa tehnică cu o pregătire administrativă de specialitate?

1014. Concepţia care a dominat politica de cadre din ţara noastră în primii 20 de ani ai «revoluţiei socialiste» a fost în sensul aprecierii ca fiind suficiente, pentru funcţii administrative, studiile tehnice, mai mult, numeroase cadre au fost promovate în perioada respectivă în funcţii importante din administraţie fără a poseda studii universitare, elementul hotărâtor reprezentându-l «devotamentul faţă de revoluţie», iar pentru a oferi acestor «activişti de partid» şi «statut academic» s-au înfiinţat facultăţi specifice, între care şi celebra Academie de Studii Politice Ştefan Gheorghiu.

Viaţa a demonstrat şi în acel regim politic că simpla pregătire într-un domeniu, inclusiv prin intermediul învăţământului superior, nu era suficientă pentru realizarea cu eficienţă a sarcinilor pe care le presupun funcţiile de conducere din organele administraţiei de stat, din unităţile economico-sociale. Aşa s-a ajuns, cum s-a mai arătat, la necesitatea înfiinţării unei şcoli politico-administrative, care fie să ofere o pregătire exclusivă în domeniul ştiinţelor politico-administrative, fie să întregească pregătirea profesională a diferiţilor specialişti cu cunoştinţe de acest gen.

---

competenţă în conducerea tehnică a războiului, care rămăsese în mâinile unui şef atât de compromis printr-o neacţiune ce semăna cu absolută inconştienţă. Secretarul de la Război, generalul Burghele, un nume care nu zicea nimic, venise speriat de pe frontul ardelean, încredinţat de două lucruri, pentru care putea să jure şi înaintea lui Dumnezeu: că tunurile germane sunt grozave şi atât de obraznice încât şi-au permis să arunce ţărâna şi asupra unui om de rangul lui şi că toţi ardelenii români sunt nişte trădători, care merită împuşcaţi. Mi le-a spus, uluit, la Ministerul de Război" (*N. Iorga*, O viaţă de om aşa cum a fost, Ed. Minerva, Bucureşti, 1976 p. 488).

1015. În felul acesta, în cadrul Academiei de partid pentru învăţământ social-politic, s-a înfiinţat Institutul central de pregătire a cadrelor de conducere din economie şi administraţia de stat, Academie desfiinţată după Revoluţie, iar în cadrul Facultăţii de Drept din Bucureşti s-a înfiinţat Secţia de ştiinţe administrative, devenită ulterio,r Secţia de Drept economic-administrativ, iar prin anii 1970, la Sibiu s-a înfiinţat o facultate cu acest profil, desfiinţată în 1987 şi reînfiinţată în 1990, cu denumirea Facultatea de Ştiinţe Juridice, care conţine şi vechea secţie, din anul 1995 devenită specializarea Administraţie publică.

După Revoluţia din Decembrie 1989 secţia de Drept economic-administrativ şi-a încetat activitatea la Facultatea de Drept din Bucureşti, dar au fost înfiinţate numeroase secţii sau facultăţi de administraţie publică. În plus, s-a înfiinţat Şcoala Naţionala de Înalte Studii Politice şi Administrative ca învăţământ post-universitar, ne mai vorbind de multele facultăţi private înfiinţate cu specializare pe administraţia publică.

Cercul se închide, ca să ne exprimăm cu iz metaforic, prin înfiinţarea Institutului Naţional de Administraţie, ca instituţie publică de interes naţional, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Administraţiei Publice, care are misiunea de „a elabora strategia şi a asigura formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale specializate în administraţie, pentru funcţionarii publici şi personalul angajat cu contract individual de muncă în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice, pentru persoanele numite sau alese în funcţii de demnitate publică sau asimilate acestora din administraţia publică centrală şi locală".[1)] Institutul are abilitarea de a acorda atestate de conformitate cu standardele internaţionale de calitate din domeniu pentru administraţiile publice locale.

1016. Institutul Naţional de Administraţie organizează următoarele forme de pregătire profesională:

a) cursuri de formare profesională specializată în administraţia publică, de 2 ani, pentru absolvenţii cu studii superioare de lungă durată cu diplomă de licenţă, în vârstă, de regulă, de până la 30 de ani inclusiv;

b) cursuri de formare continuă în administraţie, de un an, pentru funcţionarii publici, pentru persoanele numite sau alese în funcţii de demnitate publică sau asimilate acestora din cadrul administraţiei publice centrale şi locale, precum şi pentru alte persoane interesate, în vârstă, de regulă, de până la 45 de ani inclusiv;

c) cursuri de formare continuă de scurtă durată, de până la 3 luni, pentru funcţionarii publici din administraţia centrală, pentru prefecţi, subprefecţi, preşedinţi şi vicepreşedinţi ai consiliilor judeţene, secretarii generali ai judeţelor, secretarii generali ai prefecturilor, precum şi pentru secretarii municipiilor.[2)]

De asemenea, în coordonarea metodologică a Institutului se află centrele regionale de formare continuă pentru administraţia publică locală, instituţii publice cu personalitate juridică

[1)] Articolul 2 alin. (1) din O.G. nr. 81/2001, publicată în M. Of., nr. 542/2001.

[2)] „Admiterea, la prima categorie de cursuri, se face prin concurs naţional, organizat anual de Institut, iar pe durata cursurilor, cursanţii au statut de funcţionar debutant sau definitiv, după caz, iar înscrierea la ultimele două categorii de cursuri se face la recomandarea unităţii din care provin persoanele respective"(art. 6 din O.G. nr. 81/2001).

Toţi cursanţii încheie o convenţie prin care se angajează să lucreze în administraţia publică, de regulă, în instituţia care i-a trimis, o perioadă de cel puţin 5 ani (art. 8 din O.G. nr. 81/2001).

din București, Craiova, Călărași, Constanța, Iași, Cluj-Napoca, Sibiu, Timișoara, care organizează cursuri de perfecționare de scurtă durată, de până la 3 luni, pentru aleșii și funcționarii locali[1)].

Toate acestea ne îndreptățesc să reiterăm propunerea de a se nominaliza în Statut funcțiile publice pentru care se cere condiția studiilor administrative, fiind evident că România s-a apropiat de modelul francez și nu de cel britanic.[2)]

3.3. Modalități de examinare

1017. După cum se arată în doctrina comparată, modalitățile de examinare a candidaților, deci de desfășurare a concursurilor, diferă, în unele țări predomină testele de personalitate, în altele testele pur teoretice, iar în altele, cele de ordin practic. În Franța noțiunea de concurs pentru ocuparea posturilor publice rezultă dintr-o interferență a regulilor stabilite în practica administrativă cu jurisprudența Consiliului de Stat, trebuind, însă, să precizăm că regula o reprezintă prezentarea la concurs a absolvenților școlilor pentru funcționari. Ca să fie vorba de un concurs, sunt necesare următoarele condiții: a) existența unui post sau a unor posturi vacante; b) un juriu independent atât de puterea politică, cât și de șefii serviciilor în cadrul cărora s-a creat vacanța; c) un clasament al candidaților declarați admiși, după rezultatele obținute; d) obligația autorității de a respecta clasamentul juriului cu prilejul numirii.[3)] Ca regulă, concursul poartă asupra unei tematici cunoscute dinainte, preferându-se lucrările scrise secrete, pentru a asigura garantarea egalității de tratament, dar sunt prezente și examinările orale, când are loc o combinare între concursul extern (recrutarea din exterior propriu-zisă) și concursul intern (în cadrul aceleiași promoții de elevi sau același corp de funcționari).

1018. În Germania, cum s-a arătat, de foarte mulți ani examenul teoretic este combinat cu stagii de activitate, fiind o puternică jurisprudență în această materie, pe când în țări ca Marea Britanie sau Irlanda, jurisprudența asupra concursului, cum se exprima J. Ziller, este cvuasi-inexistentă, existând, însă, o importantă practică a Comisiei funcției publice. În Spania se face distincție între concursul de tip francez (*l'opposicion*), concursul mixt și concursul de titluri (de dosar) etc.

[1)] Centrele mai sunt concepute și ca structuri de cercetare științifică în domeniul administrației publice, dezvoltând relații de colaborare cu alte instituții din domeniul administrației publice din țară și străinătate (art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 81/2001).

[2)] Această propunere a fost cuprinsă și în Comunicatul Simpozionului național „Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", organizat între 21-22 octombrie 1994 la Sibiu. De asemenea, în Comunicat se sugerează înființarea liceelor economice și a liceelor administrative prin reorganizarea actualelor licee de drept economic-administrativ, ultimele urmând să ofere funcționarii cu studii medii pentru administrația locală, precum și schimbarea denumirii specializării universitare amintite mai sus, din „Drept economic-administrativ" în „Științe administrative". Este de reținut că Simpozionul a hotărât reînființarea Institutului de Științe Administrative al României, cu sediul la Sibiu, participanții la Simpozion constituindu-se în membri fondatori.

[3)] *J. Ziller*, op. cit., p. 398; *J. Chevallier*, Science administrative, P.U.F., 1986, p. 319, unde se face trimitere la un studiu al lui P. Ladran (R.F.A.P. nr. 1977 p. 53 și urm. în care autorul contesta formula concursului; J.M. Auby, Droit public, Paris, 1979, p. 257-264).

În concluzie, și într-o formulare sintetică, se poate reține că în țări ca Spania, Franța, Luxembourg, Belgia, baza concursului o reprezintă cunoștințele teoretice și testul de logică, pe când în Italia, Portugalia, Regatul Unit sau Irlanda baza concursului o formează partea practică. În Grecia se practică, până la Codul actual, un sistem unic de recrutare pentru posturile centrale sau locale, candidații având de completat un formular special, iar în funcție de rezultatele obținute, ținându-se seama și de opțiunea candidatului, se face încadrarea în funcție. În baza Codului funcționarilor în vigoare (Legea nr. 2683/1999), concursul, organizat de autoritatea administrativă autonomă (Consiliul Superior de Selecție a Personalului) constă într-o lucrare scrisă publică. Nota la lucrare este, apoi, majorată pentru candidații care posedă diplomă universitară sau doctorat sau care au funcționat în regiuni frontaliere.

1019. Statutul din 1923, ca și Regulamentul pentru aplicarea Statutului funcționarilor publici stabileau principiul că nimeni nu poate fi numit într-o funcție publică dacă nu a reușit la examenele de capacitate, iar unele norme erau cuprinse în art. 74 din Regulament.[1)] Proiectul de Statut, la fel, reținea că „numirea unei persoane într-o funcție publică se face în urma promovării concursului", dar lasă pe seama hotărârii Guvernului reglementarea modului de „organizare și desfășurare a concursului", fiind exceptate situațiile unde sunt „reglementări specifice" prin „statute profesionale" sau alte acte normative. În esență, ceea ce s-a preconizat prin proiect a devenit lege, cu precizarea că în prezent, numirea înalților funcționari publici se face în conformitate cu prevederile art. 17 alin. (1) iar numirea în celelalte funcții publice se face în conformitate cu prevederile art. 54 alin. (2) și (3). Astfel, Guvernul numește Secretarul general și secretarul general adjunct al Guvernului și prefecții, Primul-ministru numește consilierii de stat, secretarii generali și secretarii generali adjuncți din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale precum și subprefecții, ministrul administrației și internelor numește secretarul general al prefecturii, secretarul general al județului și al municipiului București, ministrul, sau după caz, conducătorul autorității (instituției) publice numește directorul general din cadrul ministerului sau a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale [art. 17 alin. (1)]. Numirea celorlalți funcționari publici se face de către conducătorul autorității (instituției) publice din administrația publică centrală și locală, cu precizarea că pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante (cu excepția

---

[1)] Examenele se țineau pe ministere atât pentru aparatul acestuia, cât și pentru serviciile sale exterioare. Programele de examen se fixau printr-o decizie ministerială, pe baza unui studiu al Comisiei de propuneri din minister; examenul dându-se în fața acestei Comisii, stabilite prin decizia ministrului, care indica și locul unde funcționa comisia și ziua examenului. După examen, celor admiși li se elibera un certificat de capacitate, care era valabil pentru anul emitent și pentru anul următor. La fiecare minister trebuia să se țină evidența tabloului de candidați reușiți la concurs. Comisiile se compuneau din totalitatea directorilor generali și din directorii conducători de servicii independente, fiind prezidate de secretarul general al ministerului. Comisia de la nivel județean era formată din trei persoane, și anume: directorul prefecturii județului, secretarul consiliului județean, un membru al delegației permanente, care era și președinte. Ca principiu, jurisdicția vremii a decis ca o Comisie „rea constituită" nu afectează dreptul câștigat al funcționarului (Decizia nr. 299/1932 a Secției a III-a, Înalta Curte de Casație, în Jurisprudența Română, 1932, p. 165), decizie criticată de doctrină: „Oricât de echitabilă ar putea să ne pară soluția Înaltei Curți, nu o putem împărtăși pentru singurul motiv ca ne găsim în fața unor dispoziții de ordine publică, ale căror nerespectări duc la sancțiunea unei nulități absolute a actului săvârșit" (*J. Vermeulen*, Statutul funcționarilor publici, op. cit., p. 323). În general, nu s-a admis ideea unor căi de atac asupra deciziilor comisiei, s-au îngăduit doar acțiuni la comitetele de revizuire, devenite apoi tribunale administrative, pentru refuzul Comisiei de a răspunde (idem, p. 328 și urm.).

celor de şef birou şi şef serviciu)[1] şi a funcţiilor publice vacante ce urmează a fi ocupate de absolvenţii programului de formare specializată în administraţia publică cu durata de 2 ani organizate de Institutul Naţional de Administraţie numirea se face la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici iar pentru funcţiilor publice de execuţie, a celor de şef birou şi şef serviciu şi a funcţiilor publice specifice, cu avizul A.N.F.P. [art. 51 alin. (2)]. Hotărârea Guvernului stabileşte procedura de organizare şi desfăşurare a concursurilor.[2]

1020. Dacă, iniţial, Statutul prevedea ca unică modalitate de ocupare a funcţiilor publice concursul, în urma modificărilor aduse prin Legea nr. 161/2003[3] s-a dispus că ocuparea funcţiilor publice vacante se poate face prin promovare, transfer, redistribuire şi concurs [art. 51 alin. (1)]. H.G. 1209/2003 anterior menţionată prevede că recrutarea funcţionarilor publici se face prin concurs organizat în limita funcţiilor publice vacante prevăzute anual în acest scop în planul de ocupare a funcţiilor publice. În mod excepţional, autorităţile sau instituţiile publice pot organiza ori, după caz, pot solicita organizarea concursului, în condiţiile prezentei hotărâri, în situaţia în care funcţiile publice se vacantează în cursul anului şi nu au fost prevăzute ca funcţii publice vacante în planul de ocupare a funcţiilor publice. În acest caz, concursul se organizează după promovarea, transferarea şi redistribuirea funcţionarilor publici, în condiţiile legii. [art. 6].

1021. Concursul, după cum se menţionează în art. 10 din acest act normativ, constă în 3 etape: selectarea dosarelor de înscriere, susţinerea unei probe scrise şi a unui interviu, punctajul final fiind dat de suma punctajelor obţinute la proba scrisă şi interviu şi acesta, pentru promovare, trebuie sa fie de minim 100 de puncte, cu respectarea condiţiei ca la fiecare din cele două probe candidatul să fi obţinut punctajul minim de 50 de puncte. Pentru susţinerea interviului, promovarea probei scrise este obligatorie.

1022. Proba scrisă constă în redactarea unei lucrări sau în rezolvarea unor teste grilă în prezenţa comisiei de concurs, iar interviul constă în răspunsuri la întrebările membrilor comisiei, atât întrebările cât şi răspunsurile se consemnează întocmai în anexa la procesul-verbal întocmit de secretariatul comisiei de concurs şi semnată de toţi membrii acesteia şi de candidat.

Normele la care ne referim interzic întrebările referitoare la opiniile politice ale candidatului, activitatea sindicală, religie, etnie, sex, stare materială şi origine socială [art. 13 alin. (2)], dar îngăduie ca în cadrul probei scrise şi, eventual, al interviului să se poată testa, dacă este cazul, cunoştinţele de limbă străină.

În termen de 24 de ore de la data afişării punctajelor pentru fiecare probă a concursului, sub sancţiunea decăderii din acest drept, candidaţii nemulţumiţi pot face contestaţie, la sediul autorităţii sau instituţiei publice organizatoare a concursului iar în cazul respingerii contestaţiei „candidatul se poate adresa instanţei de contencios administrativ, în condiţiile legii".

Se înţelege că sintagma «în condiţiile legii» trebuie interpretată în sens larg şi nu în sens restrictiv. De vreme ce s-a epuizat o cale a recursului administrativ, ar fi absurd să se interpreteze că acţiunea în faţa instanţei de contencios administrativ mai este condiţionată de acţiunea administrativă prealabilă, prevăzută de Legea nr. 554/2004.

---

[1] *A. Vasile* Numirea în funcţie publică a conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean, în R.D.P., nr. 2/2004.

[2] A se vedea Anexa 1 la H.G. nr. 1209/2003, anterior citată.

[3] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei a fost publicată în M. Of., nr. 279 din 21 aprilie 2003.

Capitolul III
Dreptul la carieră şi răspunderea funcţionarilor

§ 1. Sfera drepturilor şi obligaţiilor funcţionarilor

1.1. Elemente de drept comparat

1023. Dacă ne raportăm la dreptul comparat, cu specială privire la reglementările din ţările Uniunii Europene, vom constata peste tot o grijă cu totul aparte faţă de dreptul la carieră al funcţionarilor publici, care presupune, înainte de toate, dreptul la stabilitate în funcţie; pentru unele funcţii din administraţie este reglementat, la fel ca şi pentru magistraţi, principiul inamovibilităţii (în special în Franţa), iar în Germania, cum s-a mai arătat, funcţionarii sunt, de regulă, numiţi pe viaţă (*Amstellung auf Lebenszeit*). Cât priveşte drepturile funcţionarilor, în lumea occidentală se discută mult asupra a ceea ce este impropriu denumit drepturi colective, mai exact drepturi care se exercită în colectiv, fiind şi una din temele dezbătute în cadrul Congresului de drept comparat, din august 1994, de la Atena.[1)]

1024. Nota dominantă în legislaţia occidentală europeană este cea a apropierii statutului funcţionarilor, din acest punct de vedere, de cel al restului salariaţilor, deşi diferenţele sunt sensibile, de la Italia, unde se vorbeşte despre o adevărată revoluţie a funcţiei publice - principiul privatizării, la Olanda sau Germania, unde se menţin tradiţiile statutare. Este cert, însă, că şi acolo unde este recunoscut dreptul de asociere în sindicate, dreptul la grevă etc. sunt categorii, în mod clar, exceptate, respectiv limitări ale exerciţiului acestui drept pentru alte categorii.

Dacă ne referim la obligaţii, predomină ideea fidelităţii, a îndeplinirii cu profesionalism şi imparţialitate a prerogativelor funcţiei, existând o procedură disciplinară pentru sancţionarea greşelilor, peste tot fiind reglementată şi sancţiunea revocării din funcţie, fiind sancţiunea cea mai severă, cu excepţia suprimării dreptului la pensie, prevăzută în Franţa.

1025. În esenţă, având în vedere cu deosebire doctrina franceză, reţinem următoarele drepturi: a) dreptul la protecţie, care are două laturi (garantarea stabilităţii în funcţie şi apărarea împotriva defăimării, insultei, ameninţării, ultrajului, respectiv repararea prejudiciilor suferite în exerciţiul funcţiunii); b) dreptul la salarizare pentru serviciul prestat, la odihnă şi asigurări sociale; c) dreptul de a participa, prin organismele consultative, la organizarea serviciilor publice şi elaborarea regulilor statutare; d) dreptul de a cunoaşte şi ataca deciziile individuale care îl privesc; e) dreptul de a beneficia de o perfecţionare profesională permanentă; f) dreptul la carieră (posibilitatea de a avansa în grade şi funcţii); g) dreptul a se asocia în

[1)] La această temă, care a avut ca raportor general pe Prof. Tiziano Treu, Universitatea Catolică din Milano, s-au prezentat rapoarte naţionale din 17 ţări (S.U.A., Olanda, Argentina, Finlanda, Italia, Belgia, Franţa, Rusia, Japonia, Australia, Grecia, Republica Cehă, România, Regatul Unit, Canada, Israel, Iugoslavia), semn că problemele pe care le ridică sunt deosebit de actuale.

sindicate şi a participa la activitatea organizaţiilor sindicale (acest drept în Franţa nu este recunoscut militarilor); h) dreptul la grevă; i) dreptul la opinie politică, sindicală, filozofică şi religioasă (limitat în exerciţiul său de obligaţia de neutralitate şi cea de rezervă). De asemenea, reţinem următoarele obligaţii: a) obligaţia îndeplinirii serviciului; b) obligaţia de supunere ierarhică; c) obligaţia de imparţialitate (abţinerea de la orice favoritism şi nepotism şi asigurarea egalităţii de tratament); d) obligaţia de rezervă;[1] e) obligaţia de discreţie şi de păstrare a secretului profesional.

1026. Cum s-a arătat deja, în toate ţările Uniunii Europene, în consonanţă cu art. 8 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, dreptul la grevă este supus unor restricţii ce derivă din principiul continuităţii serviciului public, nefiind recunoscut pentru anumite categorii de funcţionari, cum ar fi, în Franţa, poliţia naţională, administraţia penitenciarelor, militarii, cum la fel întâlnim restricţii şi în Grecia, Spania, Italia, Luxemburg, pe când în alte ţări Belgia, Danemarca, Germania şi Portugalia, dreptul la grevă este interzis tuturor funcţionarilor în sensul strict al termenului.[2]

Dreptul la grevă nu este singurul drept constituţional care, în cazul funcţionarilor, cunoaşte restricţii; în aceeaşi situaţie intră dreptul de asociere, cu specială privire la asocierea în sindicate[3]; libertatea de exprimare, cu specială privire la exprimarea opiniilor politice şi libertatea economică, cu specială privire la constituirea de societăţi comerciale[4].

1.2. Drepturile funcţionarilor publici, potrivit Statutului

1027. Dreptul de opinie al funcţionarilor publici este garantat, apoi Statutul reia dispoziţiile constituţionale, după care este interzisă orice discriminare între funcţionari pe criterii politice, sindicale, religioase, etnice, sex, stare materială, de origine socială sau de orice altă asemenea natură (art. 25).

---

[1] De esenţa funcţiei publice ţine exercitarea unor prerogative ce sunt prevăzute de lege, de aici funcţionarul trebuie să fie un «instrument» cât mai obiectiv al realizării acestora, dacă ne putem exprima aşa. În alţi termeni, el are obligaţia de a se abţine de la exprimarea opiniilor personale şi, mai ales, a celor politice, ideologice, religioase etc., respectiv el trebuie să se abţină să comenteze activitatea autorităţilor publice. Cum se spune în literatura franceză, funcţionarul trebuie să păstreze prudenţa şi măsura. Tocmai de aceea, în alte ţări s-a apreciat şi se mai apreciază că funcţionarii nu trebuie să facă parte din partide politice ori din organizaţii sindicale. Chiar dacă lumea s-a schimbat mult în ultimii ani faţă de perioada interbelică, această obligaţie rămâne un bun câştigat pentru filozofia funcţiei publice din acest secol.

[2] *J. Ziller*, op. cit., p. 428.

[3] În majoritatea statelor U.E., importanţa sindicatelor funcţionarilor publici se remarcă tot mai mult. Un exemplu elocvent în acest sens îl constituie, după cu aminteam anterior, Suedia, ţară în care, numeroase reglementări în materia funcţiei publice sunt stabilite de legislaţia muncii şi ca urmare a înţelegerilor colective cu sindicatele funcţionarilor publici. Cu toate că nu este membră al Uniunii, Elveţia relevă deopotrivă o situaţie aparte. Astfel, în această ţară, până la începutul anului 2001, regimul juridic al personalului confederaţiei a fost guvernat de o lege adoptată în anul 1927. Reformele recent iniţiate evidenţiază însă o îndepărtare de modelul statutar precedent, prin introducerea în contractelor de drept public şi, ceea ce prezintă mai multă relevanţă în acest context, a convenţiilor colective.

[4] De pildă, Codul funcţionarilor din Grecia interzice funcţionarilor să facă, în cunoştinţă de cauză, o critică nefondată serviciului din care fac parte sau şefilor acestuia (art. 107 parag. 1). De asemenea, Codul funcţionarilor greci interzice funcţionarilor să lucreze în alte organisme, fără autorizarea serviciului său şi interzice absolut exercitarea unei activităţi comerciale sau a profesiei de avocat (art. 31, art. 32, art. 34 şi art. 35).

Observăm că legiuitorul român a înțeles să nu facă nici un fel de restricții în ceea ce privește dreptul la opinie, anumite restricții există totuși, ele se subînțeleg din sfera obligațiilor, între care obligația de confidențialitate și de păstrare a secretului (art. 45).

Dreptul de asociere sindicală, potrivit Statutului, este garantat funcționarilor publici în condițiile legii, cu privire la sindicate, reținându-se că cei interesați pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora (art. 27 – cu excepția celor care sunt numiți în categoria înalților funcționari publici, funcționarilor publici de conducere și altor categorii de funcționari publici cărora le este interzis acest drept prin statute speciale), aspecte la care vom reveni. De asemenea, se recunoaște dreptul funcționarilor de a constitui organizații profesionale sau alte organizații având ca scop reprezentarea intereselor proprii, promovarea pregătirii profesionale și protejarea statului lor [art. 27 alin. (3)].

1028. Dreptul la grevă se exercită în condițiile legii, subînțelegându-se că este vorba de legea care reglementează soluționarea conflictelor colective de muncă. Se face, ca și în cazul dreptului de asociere sindicală, trimitere la dreptul comun, în România, a fost conceput, și se presupune că va fi mereu conceput, și în considerațiunea funcționarilor publici (art. 28).

Pentru serviciul efectuat, funcționarii publici au **dreptul la salariu**, care se compune din salariul de bază, sporul pentru vechime în muncă, suplimentul postului și suplimentul gradului, sistemul de salarizare urmează să fie stabilit prin lege specială privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici (art. 29)[1]. Funcționarii publici au dreptul de a beneficia de drepturile salariale, după caz, de delegare, și pe perioada în care aceștia urmează forme de pregătire profesională, în condițiile prevăzute de statut (art. 31).

În strânsă legătură cu dreptul la salariu este reglementat și **dreptul la un program normal de lucru**, respectiv dreptul la sporuri pentru orele suplimentare, precizându-se că durata normală a timpului de lucru este de 8 ore pe zi și 40 de ore pe săptămână, iar pentru orele suplimentare „lucrate din dispoziția conducătorului" autorității (instituției) publice funcționarul are dreptul la un spor de 100 % din salariul de bază[2].

---

[1] Proiectul Legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare a funcționarilor publici stabilește următoarele principii ale salarizării funcționarilor publici: a) supremația legii, în sensul că nici un fel de acte juridice – acte emise de autorități sau instituții publice ori acorduri – cu excepția legii, nu pot reglementa cadrul de bază privind stabilirea salarizării și a evoluției salariale a funcționarilor publici; b) transparență și corectitudine în procesul de stabilire a salarizării și al evoluției salariale a funcționarilor publici, în sensul că salariile sunt publice și se stabilesc pe baza criteriilor prevăzute de lege, raportate la competența și performanța profesională individuală a funcționarului public; c) flexibilitate și adaptabilitate la evoluția economică a societății și la tendințele de pe piața forței de muncă; d) competitivitatea între funcționarii publici, în sensul că dinamica salarizării să fie legată de eforturile constante în vederea dezvoltării profesionale; f) principiul motivării, potrivit căruia sistemul unitar de salarizare a funcționarilor publici asigură motivarea financiară și dezvoltarea carierei financiare a funcționarilor publici.

[2] Statutul, ca măsură de protecție a funcționarului, interzice ca numărul orelor plătite cu sporul de 100 % să depășească 360 într-un an, fiind o medie de o oră suplimentară pe zi [art. 32 alin. (2)].

De altfel, Statutul instituie comisii paritare, formate din reprezentanți desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice și de sindicatul reprezentativ al funcționarilor publici sau prin votul majorității funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică, în scopul consultării la negocierea de către autoritățile și instituțiile publice a acordurilor cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentații acestora, a participării la stabilirea măsurilor de îmbunătățire a activității autorităților sau instituțiilor publice pentru care sunt constituite, pentru a urmări permanent realizarea acordurilor

1029. Dreptul la uniformă gratuită este, de asemenea, prevăzut expres de Statut. În acest sens se reţine că funcţionarii publici care, prin natura funcţiei, sunt obligaţi să poarte uniformă în timpul serviciului, o primesc gratuit[1)].

Funcţionarii publici au **dreptul, în condiţiile legii, la concedii de odihnă, concedii medicale şi alte concedii**[2)], făcându-se precizarea că pentru motive de sănătate funcţionarilor publici li se poate aproba, în mod excepţional, schimbarea compartimentului în care îşi desfăşoară activitatea pe o funcţie publică corespunzătoare[3)].

În ceea ce priveşte plata concediului, Statutul vine cu o precizare esenţială: „Funcţionarul public are dreptul, pe lângă indemnizaţia de concediu, la o primă egală cu salariul de bază din luna anterioară plecării în concediu, care se impozitează separat" [art. 34 alin. (2)][4)].

1030. Referitor la concediile de boală, concediile de maternitate şi de îngrijire a copiilor, Statutul interzice nu numai încetarea, dar şi modificarea «raporturilor de serviciu», afară de ipoteza în care iniţiativa încetării sau, după caz, a modificării aparţine funcţionarului în cauză.

Funcţionarii publici beneficiază de asistenţă medicală, proteze şi medicamente, în condiţiile legii, de pensii, precum şi de celelalte drepturi de asigurări sociale de stat[5)]

De vreme ce se face trimitere la lege, în ceea ce priveşte pensia, se deduce că şi funcţionarii vor intra în sfera dreptului comun, atât sub aspectul condiţiilor (vechime, vârstă), cât şi sub aspectul bazei şi a modului de calcul a pensiei.

---

stabilite între sindicatele reprezentative sau reprezentanţii funcţionarilor publici cu autorităţile şi instituţiile publice (H.G nr. 1210/2003 privind organizarea şi funcţionarea comisiilor de disciplină şi a comisiilor paritare din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice, publicată în M. Of. 757/2003)

[1)] Obligaţia de a purta uniformă este instituită prin statute speciale, spre exemplu, pentru poliţişti [art. 28 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul poliţistului], de asemenea pentru funcţionarii publici din sistemul administraţiei penitenciare [art. 34 lit. c) din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcţionarilor publici din Administraţia Naţională a Penitenciarelor].

[2)] În prezent, sediul materiei îl constituie O.U.G nr. 92/2004 privind reglementarea drepturilor salariale şi a altor drepturi ale funcţionarilor publici pentru anul 2005 (M. Of., nr. 1091 din 23 noiembrie 2004), aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 77/2005 (M. Of., nr. 324 din 18 aprilie 2005) şi modificat de O.U.G. nr. 63/2005 (M. Of., nr. 568 din 1 iulie 2005).

O.U.G. nr. 92/2004 face distincţiile între concediile plătite: concediul anual de odihnă (art. 22), concedii pentru evenimente familiale deosebite ori pentru efectuarea controlului medical anual (art. 23).

[3)] Statutul stabileşte principiul după care schimbarea compartimentului se poate face numai dacă funcţionarul public în cauză este apt profesional să îndeplinească noile atribuţii ce îi revin [art. 36 alin. (2)].

[4)] Potrivit art. 8 alin. (7) din Legea bugetului de stat pe anul 2005, nr. 511/2004, aplicarea prevederilor din actele normative în vigoare, referitoare la primele ce se acordă cu ocazia plecării în concediul de odihnă, precum şi a celor ale art. 32 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată, cu modificările ulterioare, se suspendă până la data de 31 decembrie 2005. Plata premiului anual aferent anului 2004 se efectuează din prevederile bugetare pe anul 2005 începând cu luna ianuarie 2005 iar plata premiului anual aferent anului 2005 se asigură din prevederile bugetare pe anul 2006.

[5)] În caz de deces al funcţionarului public, membrii familiei care au, potrivit legii, dreptul la pensie de urmaş, primesc pe o perioadă de 3 luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului public decedat. În cazul în care decizia pentru pensia de urmaş nu a fost emisă din vina autorităţii (instituţiei) publice în termen de 3 luni de la data decesului, autoritatea (instituţia) în cauză va achita, în continuare, membrului familiei care are dreptul la pensie de urmaş, echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului, până la emiterea deciziei pentru pensia de urmaş (art. 39 din Statut).

Este de remarcat că Statutul a renunțat la soluția Proiectului, de menținere în serviciu, după împlinirea vârstei de pensionare, a funcționarilor de excepție. Credem că este o soluție înțeleptă.

Autoritatea este obligată să despăgubească pe funcționarul public, în situația în care acesta a suferit, din culpa autorității sau a instituției publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.

1031. Dreptul la protecție. Sub această denumire se înțelege, mai întâi, dreptul la condiții normale de muncă și de igienă, de natură să ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică a funcționarilor [art. 36 alin. (1)]. În fine, există un text care are în vedere protecția împotriva amenințărilor, violențelor etc., redactarea fiind foarte apropiată de textul corespunzător din statutul francez.[1] „Autoritatea sau instituția publică este obligată să asigure protecția funcționarului public împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcției sau în legătură cu aceasta" [art. 40 alin. (2)].

Legea nr. 161/2003 completează sfera drepturilor recunoscute funcționarilor publici cu referire la dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea statutului și care îl vizează în mod direct (art. 26)[2].

De asemenea urmare a completărilor aduse Statutului prin Legea nr. 161/2003, funcționarilor publici li se conferă dreptul de a-și perfecționa în mod continuu pregătirea profesională (art. 31)[3].

1.3. Obligațiile funcționarilor publici, potrivit Statutului

1032. Obligația îndeplinirii atribuțiilor și de **fidelitate față de instituție.** Funcționarii publici sunt datori să-și îndeplinească cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu, abținându-se de la orice faptă care ar putea să aducă prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici.

Obligația de perfecționare permanentă. Funcționarii publici au obligația să-și perfecționeze continuu pregătirea profesională și, în condițiile legii, pot beneficia de concedii plătite pentru cursuri de perfecționare sau programe de specializare, în țară sau în străinătate. Statutul prevede că funcționarii publici, care obțin concedii de studii plătite cu o durata mai mare de 90 de zile finanțate din bugetul de stat sau local, sunt obligați să se angajeze în scris că vor lucra cel puțin cinci ani de la terminarea programelor în administrația publică, iar în cazul încetării raporturilor de serviciu din motive imputabile sau prin demisia funcționarului

---

[1] Prima frază din Referatul Prof. Guy Braibant, întocmit sub egida SIGMA, confirmă această idee: „Proiectul de statut este, în general, bine conceput și bine redactat. Este, de asemenea, inspirat și adesea direct tradus, din statutul francez".

[2] Într-o opinie, se apreciază „Inutilitatea acestui drept ... determinată de faptul că nici o decizie, care îl privește direct pe funcționarul public, nu produce efecte dacă nu este adusă la cunoștința celui/celor cărora le este aplicabilă decizia prevăzută de textul legii". (*V.I. Prisăcaru*, Funcționarii publici, op. cit., p. 131).

[3] În ciuda opiniilor favorabile, de principiu, față de completarea sferei drepturilor statutare și consacrarea nu doar a obligației de perfecționare continuă a pregătirii profesionale, ci și a unui drept statutar special (*V. Vedinaș*, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în Dreptul nr. 10/2003; *Rodica Narcisa Petrescu*, Drept administrative, Ed. Accent, Cluj-Napoca, p. 460), în literatură sunt consemnate și aprecieri critice sau sceptice, îndeosebi în ceea ce privește posibilitatea de aplicare efectivă a acestor dispoziții. (*V.I. Prisăcaru*, Funcționarii publici, op. cit., p. 134, respectiv *I. Nicola*, op. cit., p. 397-398).

public, acesta va restitui contravaloarea cheltuielilor instituţiei sau autorităţii publice, calculate în condiţiile legii[1)].

1033. Obligaţia de neutralitate politică. Funcţionarii publici au obligaţia ca în exercitarea atribuţiilor ce le revin să se abţină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor şi preferinţelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic şi să nu participe la activităţi cu caracter politic în timpul programului de lucru. De asemenea, funcţionarilor publici le este interzis să facă parte din organele de conducere ale partidelor politice[2)].

Obligaţia de subordonare ierarhică. Orice funcţionar public, indiferent de funcţia pe care o ocupă, răspunde de aducerea la îndeplinire a atribuţiilor ce îi revine din funcţia publică pe care o deţine, precum şi a atribuţiilor ce îi sunt delegate. El este obligat să se conformeze dispoziţiilor superiorilor ierarhici, cu excepţia cazurilor când apreciază că acestea sunt ilegale. În această situaţie, funcţionarul are obligaţia să facă cunoscut, în scris şi motivat, superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia refuzul său de a aduce la îndeplinire dispoziţiile primite. Dacă funcţionarul public care a dat dispoziţia stăruie în executarea acesteia, va trebui, de data aceasta, să o formuleze în scris, ipoteză în care cel care o primeşte trebuie să o execute, cu excepţia cazului în care aceasta este vădit ilegală.

1034. Obligaţia de a păstra secretul. Funcţionarii publici sunt obligaţi să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu. Obligaţia de a păstra secretul de serviciu, în proiect era prevăzută pentru un timp de trei ani, după încetarea raporturilor de serviciu, soluţie la care Statutul a renunţat, reieşind că se va aplica dreptul comun.

Obligaţia de confidenţialitate. Funcţionarii publici trebuie să dea dovadă de confidenţialitate profesională în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care iau cunoştinţă în exercitarea funcţiei publice, în condiţiile prevăzute de lege, cu excepţia informaţiilor de interes public.

Obligaţia de demnitate. Prin întregul lor comportament şi prin ţinută, funcţionarii publici sunt obligaţi să se arate demni de consideraţia şi încrederea pe care o impune poziţia lor

---

[1)] Cheltuielile nu se suportă de funcţionar în cazul în care nu mai deţine funcţia din motive neimputabile sau în cazul în care a fost transferat în interesul serviciului [art. 48 alin. (5) din Statut].

Potrivit art. 29 al O.U.G. nr. 92/2004 privind reglementarea drepturilor salariale şi a altor drepturi ale funcţionarilor publici pentru anul 2005, publicată în M. Of., P. I, nr. 1091/2004, „Funcţionarii publici care îşi continuă studiile beneficiază de concedii de studii potrivit legii. În cazul în care conducătorul autorităţii sau instituţiei publice apreciază că studiile sunt utile autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionarul public îşi desfăşoară activitatea, pe perioada concediului de studii acordat, în limita a 30 de zile lucrătoare anual din acesta, funcţionarului public respectiv i se plătesc salariul de bază corespunzător funcţiei publice deţinute şi, după caz, sporul de vechime.

Funcţionarii publici care urmează o formă de specializare sau de perfecţionare pe o durată mai mare de o lună, dar nu mai mult de un an, şi care primesc pe această perioadă drepturile salariale sunt obligaţi să se angajeze în scris că vor lucra de la 1 la 5 ani în autoritatea sau instituţia publică respectivă. În cazul nerespectării angajamentului, aceştia vor restitui autorităţii sau instituţiei publice drepturile salariale primite pe perioada cursurilor de specializare sau de perfecţionare, proporţional cu timpul rămas până la împlinirea termenului, precum şi celelalte drepturi acordate, pe aceeaşi perioadă, de autoritatea sau instituţia publică trimiţătoare, cu excepţia cazului în care funcţionarii publici respectivi nu mai deţin funcţiile publice din motive neimputabile acestora sau în cazul transferului în interesul serviciului". Aceste ultime prevederi se aplică şi în situaţia prevăzută la primul alineat.

[2)] A se vedea şi supra Cap. I, § 4, pct. 3.

oficială și să se abțină de la orice acte de natură să compromită prestigiul corpului funcționarilor publici. Este interzis funcționarilor publici ca, direct sau indirect, să solicite sau să accepte, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri[1)] sau alte avantaje.

1035. Tocmai de aceea, la numirea și la încetarea raporturilor de serviciu din funcție, sunt obligați să prezinte conducătorului autorității sau instituției publice declarația de avere, în condițiile legii, pe care trebuie să o actualizeze anual, și au îndatorirea de respectare întocmai a regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, stabilite potrivit legii.

Obligația de respectare a competenței funcției. Funcționarii publici au îndatorirea de a se conforma dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici, de a rezolva, în termenele stabilite de către superiorii ierarhici, lucrările repartizate, fiindu-le interzis să primească cereri a căror rezolvare nu intră în competența lor și care nu le sunt repartizate de șefii ierarhici, să discute direct cu pretenții ori să intervină pentru soluționarea acestor cereri.

1036. În scopul îmbunătățirii activității autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea și a calității serviciilor publice oferite cetățenilor, în sarcina funcționarilor publici de conducere a fost instituită, o dată cu modificarea Statutului prin Legea 161/2003, obligația de sprijin a propunerilor și inițiativelor motivate ale personalului din subordine [art. 41 alin. (2)]. Această obligație își află resortul în principiile care stau la baza exercitării funcției publice[2)] precum și în dispozițiile art. 12 alin. (2) din Statut potrivit cărora funcționarii publici de conducere organizează, coordonează, îndrumă și controlează activitățile desfășurate de funcționarii publici care implică exercitarea prerogativelor de putere publică [art. 2 alin (3) lit. a)- h)].

1037. În fine, prevederile Statutului articulează sfera obligațiilor cu caracter deontologic, instituind obligația de a respecta normele de conduită profesională și civică prevăzută de lege, de altfel din ce în ce mai numeroase[3)].

[1)] Sunt aplicabile, în această materie, prevederile Legii privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției, nr. 251/2004, publicată în M. Of., nr. 561/2004, care instituie și în sarcina funcționarilor publici obligația de a declara și prezenta conducătorului instituției, în termen de 30 de zile de la primire, bunurile pe care le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol în exercitarea funcției. Legea stabilește excepțiile, condițiile de păstrare a unor asemenea bunuri, procedura de evaluare, inventariere, evidențiere, păstrare și valorificare a lor. Regulamentul de punere în aplicare a legii a fost adoptat prin H.G. nr. 1126/2004, publicată în M. Of., nr. 680/2004.

[2)] Potrivit art. 3 al Legea nr. 188/1999, republicată, acestea sunt: legalitate, imparțialitate și obiectivitate; transparență; eficiență și eficacitate; responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale; orientare către cetățean; stabilitate în exercitarea funcției publice; subordonare ierarhică.

[3)] Dezvoltarea infrastructurii etice și deontologice în administrația publică românească cunoaște în prezent, urmare a influențelor internaționale, o dinamică deosebită. Astfel, în sfera activității normative remarcăm adoptarea, cu precădere în ultimii doi ani, a numeroase reglementări, între care Legea nr. 7 din 18 februarie 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, publicată în M. Of., nr. 157/2004, H.G. nr. 438/2004 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al polițistului, publicată în M. Of., nr. 314/2004; Ordinul Ministrului Justiției nr. 2794/C/2004 pentru aprobarea Codului deontologic al personalului din sistemul administrației penitenciare, publicat în M. Of., P. I, nr. 1098/2004; Ordinul Ministrului Finanțelor Publice nr. 137/2004 pentru aprobarea Codului etic al funcționarului public din administrația fiscală, care își desfășoară activitatea în domeniul asistenței contribuabililor, publicat în M. Of., nr. 66/2004 etc. Tendința manifestată la nivel mondial de a consolida etica în administrația publică și a asigura un comportament profesional corespunzător al funcționarilor publici este reflectată și la nivelul

Fără alte comentarii, observăm că se regăsesc majoritatea drepturilor şi obligaţiilor funcţionarilor din statutul francez, fiind unele care nu se găsesc în Statutul funcţionarilor din Franţa, cu precizarea că acestea nu sunt de fiecare dată specifice numai funcţionarilor, iar în foarte multe situaţii formulările sunt de trimitere, contrar spiritului reglementării din 1924.[1)]

§ 2. Regimul drepturilor ce se exercită în colectiv, potrivit legislaţiei în vigoare

2.1. Principii constituţionale cu privire la „drepturile colective" ale funcţionarilor

1038. La ora actuală, deşi s-a adoptat un Statut general al funcţionarilor publici, există reglementări speciale, cum s-a arătat, cu privire la sindicate, la contractele colective de muncă, la exercitarea dreptului la grevă[2)] etc., care cuprind şi reguli pentru ceea ce, generic, am putea denumi «funcţionari publici».

La data acestei ediţii a tratatului, referindu-ne strict la materia dreptului la asociere şi a dreptului la grevă, este în vigoare Legea sindicatelor, nr. 54/2003, iar soluţionarea conflictelor de muncă este reglementată prin Legea nr. 168/1999[3)], în timp ce Legea nr. 130/1996, republicată în 1998, reglementează regimul contractului colectiv de muncă.[4)]

învăţământului universitar românesc de administraţie publică unde, în ultimii ani, discipline noi precum Deontologia funcţionarilor publici, Etica şi deontologia funcţionarilor publici, Etica profesională în administraţia publică, Etica şi administraţia publică etc. tind la statutul de disciplină cu caracter obligatoriu în planurile de învăţământ.

[1)] Dacă ar fi să facem o comparaţie între Statutul actual şi reglementarea din 1924, am reţine că legiuitorul interbelic a rezolvat problemele cele mai delicate (grevă, asociere, salarii, indemnizaţii etc.), pe când Statutul actual le evită, trimiţând la o reglementare generală a tuturor salariaţilor. Din această cauză reglementarea interbelică are un caracter tehnic-juridic mult mai pronunţat, pe când reglementarea actuală unul filozofico-politic. Ca tehnică de redactare este de menţionat că în Legea pentru Statutul funcţionarilor publici din 1924 existau doar câteva principii (Cap. IV, Îndatoriri şi răspunderi), iar drepturile şi obligaţiile, în detaliu, erau cuprinse în Regulamentul de aplicare a legii (obligaţii cuprinse în Cap. III, Articolul 13-31, iar drepturile în Cap. IV, art. 32-66). Reţinem câteva elemente care nu au fost preluate în noul proiect. Obligaţia de a locui în localitatea unde este „reşedinţa funcţionarilor", obligaţia de a răspunde pentru „depăşirea limitelor mandatului" sau pentru „abuz de putere", dreptul de a cere daune-interese în justiţie când s-a făcut contra lui „o reclamaţiune nefondată sau temerară"; dreptul la sărbătorile legale pentru serviciile publice, care erau: 1) Sf. Vasile; 2) Botezul Domnului, Sf. Ioan; 3) Unirea Principatelor şi a tuturor românilor; 4) Întâmpinarea Domnului; 5) Buna Vestire; 6) cinci zile de Paşte; 7) Sf. Gheorghe; 8) Înălţarea Domnului; 9) Sf. Treime; 10) 10 Mai; 11) Sf. Constantin şi Elena; 12) Sf. Petru şi Pavel; 13) Adormirea şi naşterea Maicii Domnului; 14) Înălţarea Sf. Cruci; 15) Sf. Dumitru; 16) Sf. Mihail şi Gavril; 17) Sf. Nicolae; 18) patru zile de Crăciun şi 19) Zilele de Duminică. Apoi nu trebuie să uităm că, pe lângă salarii, funcţionarii mai aveau dreptul „la o indemnizaţie de chirie variind după starea civilă şi localitatea unde îşi au reşedinţa" etc.

[2)] Pentru informarea studenţilor, menţionăm că, după Revoluţie, principalele acte normative în această materie au fost: Decretul-lege nr. 147/1990 privind modificarea sau abrogarea unor dispoziţii legale care limitează libertatea muncii; Legea nr. 13/1991 privind contractul colectiv de muncă, Legea nr. 15/1991 pentru soluţionarea conflictelor colective de muncă; Legea nr. 31/1991, privind stabilirea duratei timpului de muncă sub 8 ore/zi pentru salariaţii care lucrează în condiţii deosebite-vătămătoare, grele sau periculoase; Legea nr. 54/1991 cu privire la sindicate.

[3)] Publicată în M. Of., nr. 582/1999, dar modificată (art. 58, art. 59, art. 60 şi art. 61) prin O.U.G. nr. 138/2000 (publicată în M. Of., nr. 479/2000).

[4)] Legea nr. 139/1996 a fost publicată în M. Of., nr. 259/1996 şi republicată, cu o nouă numerotare a textelor, în M. Of., nr. 184/1998, în baza art. II din Legea nr. 143/1997 (publicată în M. Of., nr. 172/1997). Ulterior republicării, unele reglementări ale legii sunt abrogate prin Codul Muncii din 2003, respectiv completate prin O.U.G. nr. 9/2004.

La aceste reglementări ale dreptului comun se adaugă dispozițiile din unele legi organice (de exemplu Legea de organizare judecătorească,[1] Legea Curții Constituționale,[2] Legea Curții de Conturi[3]) din legile care aprobă statute ale diferitelor categorii de cadre militare[4] ori din legile (decretele cu putere de lege) de aprobare a statutelor disciplinare în anumite domenii de activitate.[5]

1039. Pentru a ne contura o imagine asupra regimului juridic aplicabil, înainte de toate, trebuie reținute principiile fundamentale din Constituția României. Astfel, în art. 9 din Constituție se arată că sindicatele se constituie și își desfășoară activitatea potrivit statutelor lor, în condițiile legii, stabilindu-se că rațiunea de a fi a sindicatelor o reprezintă contribuția lor la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor. Ideea de sindicat, potrivit Constituției României, se confundă cu ideea de salariat, nefiind concepute sindicate ale nesalariaților, iar rolul sindicatului nu poate fi decât de ordin profesional, economic sau, după caz, social, fiind interzise sindicate pe criterii politice.

1040. În art. 40 din Constituția republicată, consacrat dreptului de asociere, se precizează că cetățenii se pot asocia, în mod liber, în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere. Textul menționează numai categoriile de persoane care nu au dreptul să se asocieze în partide politice (judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici, stabilite prin lege organică), dar nu și categoriile de salariați care nu au dreptul să se asocieze în sindicate.

În ceea ce privește dreptul la grevă, care face obiectul art. 43 din Constituție, reținem că, după ce în alin. (1) se menționează că salariații au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale, în alin. (2) se arată că legea stabilește condițiile și limitele

---

[1] Actul normativ de bază este Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în M. Of., nr. 576/2004, așa cum a fost modificată și completată prin Legea nr. 247/2005 (în M. Of., nr. 653 din 22 iulie 2005) fiind închise și dispozițiile referitoare la instanțele și parchete militare.

[2] Legea nr. 47/1992, privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată în M. Of., nr. 101/1992, republicată în M. Of., nr. 187/1997 și, mai recent, în M. Of., nr. 643/2004.

[3] Legea nr. 94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în M. Of., nr. 223/1992, republicată în M. Of., nr. 116/2000.

[4] Exemplificăm prin Legea nr. 80/1995 privind Statutul cadrelor militare, publicată în M. Of., nr. 115/20 iulie 1995, cu numeroasele modificările și completările ulterioare; Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, publicată în M. Of., nr. 33/1992, cu modificările aduse prin Legea nr. 181/1998, O.U.G. nr. 72/2002 și O.U.G. 52/2003. De asemenea, în această sferă urmează să fie incluse reglementările specifice privind pensiile militare de stat (Legea nr. 164/2001), privind salarizarea personalului militar (Legea nr. 138/1999) etc.

[5] Principalele Statute disciplinare sunt: Statutul polițistului, reglementat atât prin Legea nr. 360/2002, publicată în M. Of., nr. 440/2002, în general, cât și prin normele speciale referitoare la o componentă a poliției – poliția de frontieră (O.U.G. nr. 104/2001 privind organizarea Poliției de Frontieră Române, publicată în M. Of., nr. 351/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 82/2002, publicată în M. Of., nr. 154/2002, completată și modificată prin Legea nr. 196/2004, publicată în M. Of., nr. 486/2004), Statutul disciplinar al personalului din unitățile de poștă și telecomunicații (Decretul Consiliului de Stat nr. 361/1976, publicat în B. Of., nr. 101/1976, aprobat prin Legea nr. 35/1976, publicată în B. Of. 121/1976), Statutul personalului silvic (O.U.G. nr. 59/2000, publicată în M. Of., nr. 238/2000, aprobată cu modificări prin Legea nr. 427/2001), Statutul personalului didactic (Legea nr. 128/1997, publicată în M. Of., nr. 158/1997, cu modificările și completările ulterioare), noul Statut al personalului vamal (O.U.G. nr. 10/2004, publicată în M. Of., nr. 256/2004, aprobată cu modificări prin Legea nr. 243/2004, publicată în M. Of. nr. 532/2004).

exercitării acestui drept, precum şi garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate.

1041. Observăm că modul de redactare a dreptului la grevă ne ajută să anticipăm ideea unor restrângeri pentru funcţionarii publici sau pentru anumiţi funcţionari publici, de asemenea Constituţia nu permite, cum am mai discutat, anumitor categorii de funcţionari publici, nominalizaţi de art. 40, să exercite dreptul de asociere în partide politice, admiţând lărgirea acestei sfere prin lege organică. Dar legea organică nu poate stabili orice restrângeri, adică nu se poate opri la orice categorie de funcţionar public, ea este ţinută de sistemul general al restrângerilor prevăzut de art. 53 din Constituţie, cum s-a susţinut la un capitol anterior. La fel se pune problema şi pentru restrângerea dreptului de asociere în sindicate.

Restrângerea exerciţiului unor drepturi, potrivit art. 53 din Constituţie, se poate face numai prin lege şi numai dacă se impune pentru: 1) apărarea securităţii naţionale; 2) apărarea ordinii publice; 3) apărarea sănătăţii publice; 4) apărarea moralei publice; 5) apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor; 6) desfăşurarea instrucţiei penale; 7) prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. Textul constituţional menţionează, totodată, că restrângerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii însăşi.

1042. De aici, rezultă că ori de câte ori anumite categorii de funcţionari publici nu sunt prevăzuţi într-o situaţie de excepţie ori dacă în însuşi conţinutul «dreptului colectiv» nu se prevede o anumită limitare, cu trimitere la lege, atunci trebuie admis că orice restrângere a exerciţiului unui drept, inclusiv a drepturilor care se exercită în colectiv, pentru a fi constituţională trebuie să se înscrie în litera şi spiritul art. 53. Numai în acest fel Constituţia României, redactată în consonanţă cu normele şi standardele internaţionale, ne apare ca un instrument juridic de garantare a drepturilor omului. De altfel, în art. 20 din Constituţie se consacră principiul priorităţii normelor internaţionale faţă de normele interne, în privinţa drepturilor fundamentale ale omului, problemă la care ne-am mai referit.

2.2. Sfera funcţionarilor care nu se pot asocia în sindicate

1043. Restrângerea exercitării dreptului de asociere sindicală trebuie să se încadreze în dispoziţiile cu valoare de principiu ale art. 53 din Constituţie, de vreme ce art. 40, consacrat acestui drept, nu prevede nimic expres. Articolul 53, cum s-a arătat, cere ca restrângerea exercitării unui drept să se facă numai prin lege, ceea ce ne obligă să cercetăm Legea sindicatelor nr. 54/2003. Această lege abrogă dispoziţiile Legii nr. 54/1991 cu privire la sindicate care deşi anterioară Constituţiei, se concilia cu litera şi spiritul acesteia, fiind gândită în consonanţă cu tezele constituţionale, adoptate deja de Adunarea Constituantă a României la data adoptării sale.[1)]

1044. Astfel, în art. 1 din lege se arată că sindicatele sunt organizaţii independente faţă de autorităţile publice, de partidele politice şi de patronate, constituite în scopul apărării

[1)] Tezele au fost adoptate în prima parte a anului 1991, dar la data discutării în Parlament a legii sindicatelor era deja publicat Proiectul Constituţiei, care a fost înaintat, de către Comisia de redactare, preşedinţilor celor două Camere, prin Adresa nr. 440 din 2 iulie 1991 (*A. Iorgovan*, Odiseea elaborării Constituţiei, op. cit., p. 354-355).

drepturilor prevăzute în legislația națională, în pactele, tratatele și convențiile internaționale la care România este parte, precum și în contractele colective de muncă și al promovării intereselor profesionale, economice, sociale, culturale și sportive ale membrilor acestora. Legea stabilește principiul după care persoanele care au calitatea de salariat au dreptul, fără nici o îngrădire sau autorizare prealabilă, să se organizeze în sindicate, iar pentru formarea unui sindicat este necesar un număr de cel puțin 15 persoane. Nimeni nu poate fi constrâns să facă parte sau nu, ori să se retragă sau nu dintr-un sindicat. O persoană poate face parte, în același timp, numai dintr-un sindicat.

Potrivit art. 4 din lege, nu pot constitui organizații sindicale: persoanele care dețin funcții de conducere, funcții de demnitate publică, conform legii, magistrații, personalul militar din aparatul Ministerului Apărării Naționale și Ministerului de Interne, Ministerului Justiției, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciului de Informații Externe și Serviciului de Telecomunicații Speciale, precum și din unitățile aflate în subordinea acestora.

1045. Prevederile statutare care consacră dreptul de asociere sindicală au făcut obiectul unor modificări esențiale, inițial prin Legea 161/2003, iar mai recent, prin Legea 344/2004 aceasta din urmă având ca obiect exclusiv de reglementare modificarea art. 27 din L. 188/1999. Astfel, dacă în redactarea inițială a Statutului, dreptul de asociere sindicală era garantat tuturor funcționarilor publici, în condițiile legii, modificările din anul 2003 au exceptat de la această regulă funcționarii publici care făceau parte din categoria înalților funcționari publici, funcționarii publici de conducere și alte categorii de funcționari publici cărora le este interzis acest drept prin statute speciale[1)] iar modificările legislative care au intrat în vigoare, în anul 2004, au avut ca efect restrângerea sferei acestor excepții doar la categoria înalților funcționari publici.

Alineatul (2) al art. 27 recunoaște tuturor funcționarilor publici dreptul de a înființa organizații sindicale, de a adera la ele și de a exercita orice mandate în cadrul acestora. Prin excepție de la prevederile alin. (2), în situația în care funcționarii publici de conducere sunt aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, aceștia au obligația ca în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizațiilor sindicale să opteze pentru una dintre cele două funcții. În cazul în care funcționarul public de conducere optează pentru desfășurarea activității în funcția de conducere în organizațiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcția de conducere din organizația sindicală.

De asemenea, Statutul recunoaște funcționarilor publici dreptul de a se asocia în organizații sindicale sau în alte organizații având ca scop reprezentarea intereselor proprii, promovarea pregătirii profesionale și protejarea statutului lor.

1046. Din cele de mai sus desprindem concluzia după care Legea privind Statutul funcționarilor publici «generalizează» regimul asocierii sindicale la toți funcționarii publici, înlăturând restricțiile, inițiale, pentru funcționarii de conducere, cât și pentru funcționarii de execuție.

[1)] În opinia noastră, interzicerea sau restrângerea dreptului de asociere în sindicate era admisă implicit și în temeiul prevederii de trimitere („în condițiile legii") de la finele alin. (1) al art. 27 din Statut (*Tratat* ..., vol. I, 2001, p. 599).

Legea privind Statutul funcţionarilor publici nu interzice ca, prin legi speciale, care consacră statute profesionale pentru anumite categorii de funcţionari, să fie interzisă sau, după caz, restrânsă asocierea în sindicate. Este vorba de reglementările care-i privesc pe magistraţi, pe militari[1] şi pe poliţişti.[2]

2.3. Regimul încheierii contractului colectiv de muncă, în sectorul public

1047. Potrivit art. 1 din Legea nr. 130/1996, republicată, **contractul colectiv de muncă** este convenţia dintre patroni şi salariaţi, prin care se stabilesc, în limitele prevăzute de lege, clauze privind condiţiile de muncă, salarizarea şi alte drepturi şi obligaţii ce decurg din raporturile de muncă. Părţile din cadrul contractului colectiv de muncă sunt egale şi libere în negocierea clauzelor acestuia.

Contractele colective de muncă se pot încheia la nivelul unităţilor, ramurilor de activitate, precum şi la nivel naţional, dar ele pot fi încheiate şi la nivelul unor grupuri de societăţi comerciale şi regii autonome (art. 10 din Legea nr. 130/1996). Legea menţionează expres că la încheierea contractelor colective de muncă salariaţii sunt reprezentaţi de organizaţiile sindicale legal constituite şi reprezentative, de către conducerea unităţii sau, după caz, de asociaţii salariale legal constituite (art. 14)[3]. În sensul acestei legi, prin patron se înţelege persoana juridică sau persoana fizică care foloseşte forţa de muncă salariată, mai exact, „care angajează salariaţi prin încheierea contractelor individuale de muncă" [art. 1 alin. (3)].

1048. În versiunea iniţială a definiţiei noţiunii de patron[4] se făcea referire expresă la regii autonome, care, prin ipoteză, vizau sectorul public, fiind organizate în principalele servicii

---

[1] A se vedea în acest sens prevederile art. 29 alin. (1) lit. e) şi g), art. 31 alin. (1) din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare

[2] Spre pildă, Legea privind organizarea şi funcţionarea Poliţiei Române (Legea nr. 218/2002, publicată în M. Of., nr. 305/2002), în locul sindicatelor poliţiştilor instituie Corpul Naţional al Poliţiştilor, ca persoană juridică de drept public, dar în cadrul Poliţiei: „În cadrul Poliţiei Române funcţionează Corpul Naţional al Poliţiştilor, persoană juridică de drept public, ale cărei atribuţii sunt stabilite prin Legea privind Statutul poliţistului" (art. 6).

Preşedintele Corpului Naţional al Poliţiştilor face parte, de drept, din Consiliul Superior din cadrul Inspectoratului General al Poliţiei Române, iar Corpul, ca instituţie de drept public, este consultat atunci când se adoptă anumite decizii referitoare la organizarea şi funcţionarea Poliţiei Române [de exemplu art. 8, 10, 12 din Legea privind organizarea şi funcţionarea Poliţiei Române].

Prezintă relevanţă în acest context şi prevederile Cartei sociale europene revizuită în 1996, publicată în M. Of., P. I, nr. 193/1999 care în dispoziţiile referitoare la dreptul sindical prevăd că „În vederea garantării sau promovării libertăţii lucrătorilor şi a patronilor de a constitui organizaţii locale, naţionale sau internaţionale pentru protecţia intereselor lor economice şi sociale şi de a adera la aceste organizaţii, părţile se angajează ca legislaţia naţională să nu aducă atingere şi să nu fie aplicată de o manieră care să aducă atingere acestei libertăţi. Măsura în care garanţiile prevăzute în prezentul articol se vor aplica poliţiei va fi determinată prin legislaţia sau prin reglementarea naţională. Principiul aplicării acestor garanţii membrilor forţelor armate şi măsura în care ele se vor aplica acestei categorii de persoane sunt, de asemenea, determinate prin legislaţia sau prin reglementarea naţională."

[3] Menţionăm că, în sfârşit, în anul 2001, a fost promulgată Legea patronatelor, Legea nr. 356/2001, publicată în M. Of., nr. 380/2001.

[4] În Legea patronatelor, prin patron se înţelege „persoana juridică sau persoana fizică autorizată potrivit legii, care administrează şi utilizează capital, indiferent de natura acestuia, în scopul obţinerii de profit, în condiţii de concurenţă şi care angajează munca salariată" (art. 2). „Prin patronate se înţeleg

publice. Cum, de asemenea, se făcea referire expresă la societățile comerciale, subînțelegându-se că erau vizate și societățile naționale din sfera diferitelor servicii publice.

Față de noua tehnică de redactare a definiției la care ne referim, se pune problema de a ști dacă aceasta nu înseamnă și o schimbare de optică, de filozofie, în sensul că trebuie interpretat extensiv noțiunea de persoană juridică evocând, în egală măsură, și persoanele de drept public.

Răspunsul este negativ, suntem în prezența unei reglementări nu foarte fericite (mai criticabilă decât cea anterioară – art. 18 din Legea nr. 13/1991), dar interpretarea sistematică a legii nu lasă nici o îndoială, filozofia legii din 1996 nu s-a schimbat, sub acest aspect, față de filozofia Legii nr. 13/1991, în sensul că noțiunea de persoană juridică de drept privat, adică personalitatea juridică în sensul dreptului civil. Dovada că așa trebuie interpretat este și faptul că atât legiuitorul din 1991, cât și legiuitorul din 1996 fac o precizare expresă în ceea ce privește «instituțiile bugetare» ori persoanele de drept public sunt, prin esență, instituții bugetare.

Rezultă că întregului sector public - care presupune prestarea de servicii publice prin regii autonome sau, după caz, prin societăți comerciale cu capital majoritar de stat – i se aplică dispozițiile legale cu privire la contractele colective de muncă, aici existând și organizații sindicale, de vreme ce suntem în prezența unor persoane de drept privat.

1049. Cât privește instituțiile publice, în lege întâlnim următoarele:

„Contractele colective de muncă se pot încheia și pentru salariații instituțiilor bugetare. Prin aceste contracte nu se pot negocia clauze referitoare la drepturile ale căror acordare și cuantum sunt stabilite prin dispoziții legale.

Contractele colective de muncă ale salariaților instituțiilor bugetare se pot încheia la nivelul unităților, la nivelul administrației sau al serviciilor publice locale, pentru instituțiile din subordinea acestora și la nivel departamental, pentru instituțiile subordonate" (art. 12).

De asemenea, se arată că, la încheierea acestor contracte, «patronatul» este reprezentat de către conducătorul instituției bugetare sau, după caz, de către locțiitorul de drept al acestuia, iar salariații de către sindicatele reprezentative sau, după caz, de către reprezentanții aleși ai salariaților[1)] (art. 22).

1050. Observăm că legiuitorul folosește o noțiune generică, aceea de «instituție bugetară», care, însă, se impune a fi interpretată restrictiv. De vreme ce nu se face referire la instituții publice sau la autorități publice, unde «personalul salariat» vizează aparatul și subiectul de drept public, ca atare, este lesne de înțeles că, prin noțiunea de **instituție bugetară** trebuie înțeles acele structuri care au organizare mai puțin complexă, unde «aparatul» se confundă cu structura internă.

---

organizații ale patronilor, autonome, fără caracter politic, înființate ca persoane juridice de drept privat, fără scop patrimonial." (art. 1).

[1)] În unitățile unde nu există organizații sindicale, cum este și cazul instituțiilor bugetare, salariații își aleg reprezentanții la negociere, prin vot secret. La alegerea acestor reprezentanți vor participa cel puțin jumătate plus unu din numărul total al salariaților. Reprezentanții salariaților sunt desemnați în raport cu numărul voturilor obținute (art. 20 din Legea nr. 130/1996).

Se înțelege că în cazul instituțiilor publice, care sunt și autorități (puteri) publice, unde, în sfera personalului există funcționari publici care nu au dreptul să se organizeze în sindicate, aceste persoane nu participă la „adunarea salariaților" și nu pot fi desemnate ca reprezentanți ai salariaților la negocierile cu „patronatul".

Chiar dacă s-ar da o interpretare extensivă a noţiunii de instituţie bugetară, în sensul că sfera acesteia cuprinde şi autorităţile publice, contractele colective nu-i pot viza decât pe salariaţii supuşi Codului muncii sau, după caz, pe funcţionarii publici cărora nu le este interzis dreptul de asociere în sindicate.

1051. Constituţia nu conţine restrângeri exprese pentru exercitarea dreptului la asociere sindicală a salariaţilor din România. De aici rezultă că sfera persoanelor cărora li se restrânge exerciţiul acestui drept se va determina numai după principiile generale prevăzute de art. 53 din Constituţie, iar această sferă va fi mai mare sau mai mică în funcţie de voinţa politică a unui legiuitor sau altul, dar în limita principiilor constituţionale amintite mai sus, care reprezintă o garanţie a exercitării drepturilor şi libertăţilor fundamentale.[1)]

Elementul principal în sfera acestor principii constituţionale îl reprezintă proporţionalitatea, care este o problemă de apreciere, în funcţie de situaţia concretă, în care sens un rol important va reveni Curţii Constituţionale a României. Oricând, un proiect de lege adoptat în această materie este susceptibil de a fi atacat în faţa Curţii Constituţionale, pe motiv că încalcă principiul proporţionalităţii, cum la fel poate fi sesizată Curtea Constituţională şi de către instanţele judecătoreşti cu judecarea unei excepţii care vizează o lege în vigoare.[2)]

Contractele colective de muncă, în principiu, se pot încheia în toate unităţile din sectorul public, inclusiv statal, dar numai pentru salariaţii cărora, prin lege, le este recunoscută posibilitatea de a-şi stabili anumite drepturi prin negocieri colective. În orice caz, sfera salariaţilor care nu au dreptul de a încheia contracte colective de muncă este mai restrânsă decât sfera salariaţilor din sectorul public care nu se pot asocia în sindicate.

4. Regimul grevelor în sectorul public. Concluzii.

1052. În ceea ce priveşte dreptul la grevă, art. 43 din Constituţie, consacrat acestei materii, arată că legea stabileşte condiţiile şi limitele exercitării acestui drept, precum şi garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate. Aceasta înseamnă că sfera persoanelor care nu au dreptul la grevă este dată de reglementările speciale la care face trimitere textul constituţional, reglementări care nu pot excede principiile generale pentru restrângerea exerciţiului oricăror drepturi, prevăzute de art. 53 din Constituţie.

1053. Prin jocul acestor principii se poate ajunge ca sfera persoanelor care nu au dreptul să declare greva să fie mai mare decât sfera persoanelor care nu au dreptul să se asocieze în sindicate. Mai mult, în spiritul Constituţiei, legea specială (Legea nr. 168/1999) arată şi în care sectoare publice, deci pentru care servicii publice, declanşarea grevei nu se poate face decât cu menţinerea a cel puţin unei treimi din activitatea normală.

Legea face o clasificare a conflictelor de muncă în **conflicte de interese**, care au ca obiect stabilirea condiţiilor de muncă cu ocazia negocierii contractelor colective de muncă (art. 41) şi **conflicte de drepturi**, care au ca obiect exercitarea unor drepturi sau îndeplinirea unor

---

[1)] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida,* Constituţia României comentată şi adnotată, op. cit., p. 105-206.

[2)] Astfel, prin Decizia nr. 4/1992, Curtea Constituţională a declarat neconstituţionalitatea dispoziţiilor din Legea privind regimul zonelor libere, care interziceau organizarea de greve de către salariaţii din unităţile cuprinse în zona liberă (publicată în M. Of., nr. 182/1992).

obligaţii decurgând din legi şi alte acte normative, precum şi din contractul colectiv de muncă (art. 5).

1054. Greva poate fi declarată numai pe durata desfăşurării conflictelor de interese şi numai dacă, în prealabil, au fost epuizate posibilităţile de soluţionare prin mediere şi arbitraj şi dacă momentul declanşării a fost adus la cunoştinţa conducerii unităţii de către organizatori cu 48 de ore înainte (art. 41).

Legea interzice expres („nu pot declara grevă") să declare greva următoarele categorii de salariaţi: procurorii, judecătorii, personalul Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului de Interne şi al unităţilor din subordinea acestor ministere, personalul Serviciului Român de Informaţii, al Serviciului de Informaţii Externe, al Serviciului de Telecomunicaţii Speciale, personalul militar încadrat în Ministerul Justiţiei, precum şi cel din unităţile din subordinea acestuia.

1055. Personalul din transporturi (aeriene, navale şi terestre de orice fel) nu poate declara grevă din momentul plecării în misiune şi până la terminarea acesteia, iar în unităţile sanitare şi de asistenţă socială, de telecomunicaţii, radio şi televiziune publică, în unităţile de transporturi pe căile ferate, inclusiv pentru gardienii financiari, în unităţile care asigură transportul în comun şi salubritatea localităţilor, precum şi aprovizionarea populaţiei cu gaze, energie electrică, căldură şi apă, greva este permisă cu condiţia ca organizatorii şi conducătorii grevei să asigure serviciile esenţiale, dar nu mai puţin de o treime din activitatea normală, cu satisfacerea necesităţilor minime de viaţă ale comunităţilor locale.

De asemenea, legea cere ca şi salariaţii din sistemul energetic naţional, din unităţile operative de la sectoarele nucleare, din unităţile cu foc continuu să asigure cel puţin o treime din activitate pe perioada grevei, care să nu pună în pericol viaţa şi sănătatea oamenilor, asigurându-se funcţionarea instalaţiilor în deplină siguranţă (art. 66). Statutul funcţionarilor publici recunoaşte dreptul la grevă al funcţionarilor publici, în condiţiile legii şi sub condiţia respectării principiului continuităţii şi celerităţii serviciului public (art. 28).

Se înţelege că nerespectarea acestor restricţii şi condiţionări conduce la greve ilegale, iar unităţile sunt îndreptăţite să solicite judecătoriei încetarea grevei[1)].

1056. Pentru toate situaţiile, soluţionarea litigiilor care apar între salariaţi sau, după caz, sindicatele salariaţilor şi conducerile unităţilor, indiferent că este vorba de sectorul public sau de sectorul privat, se poate ajunge în faţa justiţiei, fie la instanţele de drept comun în materie civilă (în cazul dreptului de asociere sindicală), fie în faţa instanţelor de jurisdicţie a muncii (pentru conflictele de drepturi), fie în faţa instanţelor de contencios administrativ (în cazul funcţionarilor publici).

Chiar dacă reglementările speciale prevăd comisii de arbitraj de la nivelul ministerelor, deci structuri administrative cu caracter jurisdicţional, acestea nu realizează decât o jurisdicţie prealabilă. Potrivit art. 21 din Constituţie, nimic nu poate îngrădi accesul la justiţie, aşa cum s-a pronunţat şi Curtea Constituţională a României, prin Decizia nr. 35/1993.

[1)] Cererea se examinează de urgenţă, iar hotărârea judecătoriei este definitivă (art. 60).

Distinct, legea îngăduie introducerea unei cereri de suspendare a grevei, la Curtea de Apel, care se soluţionează, irevocabil, în 7 zile de la înregistrare (art. 56 din Legea nr. 168/1999).

Tendinţa legislaţiei României este în sensul aplicării regimului dreptului comun al muncii la categorii cât mai mari de salariaţi din sectorul public, inclusiv cu privire la drepturile care se exercita în colectiv, Constituţia conţinând dispoziţii elastice în acest sens, înscriindu-se în spiritul constituţionalismului contemporan.[1)]

§ 3. Regimul aprecierii şi promovării

3.1. Sistemul carierei şi sistemul angajării în ţările din Uniunea Europeană

1057. Una din caracteristicile esenţiale ale funcţiei publice, în ţările cu veritabile sisteme democratice de guvernare, o reprezintă stabilitatea. În această filosofie funcţionarul nu este un fluctuant, un personaj pasager în viaţa unei colectivităţi locale sau a unui serviciu public naţional, el este un permanent element de referinţă pentru buna sau reaua utilizare a puterii publice faţă de cei administraţi. Stabilitatea funcţionarului public ne apare, aşadar, ca o consecinţă logică a continuităţii funcţiei publice, chiar dacă aceasta, cum s-a arătat, are o existenţă obiectivă, dincolo de persoana titularului. Ne referim, firește, la aspectul pur formal-juridic şi nu la motivaţia reală care duce în unele cazuri la restructurarea unui aparat, formându-se noi funcţii sau, dimpotrivă, suprimându-se unele din funcţiile existente.[2)]

1058. Cum s-a arătat, în toate ţările Uniunii Europene se practică atât sistemul carierei, cât şi sistemul angajării (*systčme de carričre et systčme d'emploi*), principiul stabilităţii punându-se numai în prima situaţie.[3)] *Le systčme de l'emploi*, cum este denumit în limba franceză, presupune un ansamblu de funcţii sau meserii, definite de nivelul lor şi caracteristicile lor, în care agenţii sunt numiţi fără a exista ca efect al numirii unui drept de apartenenţă la «breasla» respectivă, cum ne-am putea noi exprima printr-un arhaism al limbii române. În acest sistem mobilitatea funcţionarilor este mai mare nu numai de la o administraţie publică la alta, dar chiar şi de la administraţia publică la sectorul privat. Este vorba, deci, de acele funcţii sau meserii care nu pot fi, prin natura lucrurilor, grupate în corpuri unice la nivel naţional, tocmai de aceea se preferă pentru desemnarea acestor titulari termenul de agenţi sau cel de salariaţi. Cum se arată în lucrarea des citată a Prof. Jacques Ziller, în cea mai mare parte a ţărilor Comunităţii „*le systčme d'emploi est le mode de gestion des personnels contractuels de l'administration: le contrat porte sur l'exercice d'un emploi donne, et le changement d'emploi implique un nouveau contrat; le statut de fonctionnaire implique quant a lui le*

[1)] Vezi, pentru alte detalii, *A. Iorgovan*, Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit., p. 49-53.

[2)] Viaţa demonstrează, inclusiv în ţările cu tradiţie democratică, că nu de puţine ori în spatele acestor «savante» şi foarte neutre reforme se află interese de partid, interese de grup sau pur şi simplu interesul unei singure persoane. Doctrina de ştiinţa administraţiei analizează şi acest fenomen, anume practica creării chiar de organe cu pompoase denumiri şi «preţioase» pretenţii în consideraţiunea unor persoane, care, de fapt, trebuie schimbate dintr-o funcţie, fie şi numai pentru lipsă de performanţe datorita vârstei. Această practică este de mult cunoscută, ea nu este, nici pe departe, o invenţie a regimului comunist, care a şi lansat o teorie a «rotaţiei cadrelor», o găsim în forme diferite în toate epocile şi în toate regimurile politice. Cu toate acestea, funcţia rămâne ca fenomen juridic o situaţie juridică obiectivă, pentru că indiferent de motivaţii ea se creează prin norma juridică, pe de o parte, iar în adevăratele democraţii, bazate pe principiile statului de drept, titularul unei funcţii publice se bucură de stabilitate şi de firescul drept la carieră, pe de altă parte.

[3)] G. Braibant, în Raportul la care ne referim face observaţia că Proiectul român ezita între aceste două sisteme, şi de aici anumite confuzii terminologice şi o anumită incoerenţă.

systčme de la carričre".[1] (Sistemul de angajare este modul de gestionare a personalului contractual din administraţie; contractul poartă asupra exercitării unei activităţi date, iar schimbarea activităţii implică un nou contract; în ceea ce-l priveşte, Statutul funcţionarilor implică sistemul de carieră).

1059. Prin urmare, sistemele de carieră sunt fundamentate pe concepte de stabilitate şi de continuitate, fie în interiorul unuia şi aceluiaşi corp de funcţionari, fie prin trecerea de la un corp la altul. A vorbi despre dreptul la carieră în afara ideii de corp, de unde spiritul de corp (apartenenţa la un corp) este un non sens. Aici funcţia publică nu apare ca o meserie oarecare izolată, ea este prinsă într-un tablou, într-un sistem ierarhizat, pe orizontală sau verticală. O dată ce funcţionarul a ocupat o anume funcţie a corpului, în general prin concurs, el poate rămâne toată viaţa în corpul respectiv, avansând potrivit meritelor sale şi regulilor de apreciere şi promovare existente. Cu alte cuvinte, el face o carieră din funcţia publică, aceasta devine raţiunea profesională a existenţei sale, pe când în celălalt sistem, funcţionarul a încheiat doar un contract cu administraţia, privită la fel ca orice patron, adică şi-a găsit o slujbă, la fel ca orice alt cetăţean care se angajează undeva ca să aibă sursă de venituri, să scape de şomaj etc. Nu este deloc indiferentă o filozofie sau alta, întrucât aceste fundamente duc, mai departe, la existenţa sau inexistenţa dreptului la carieră, cu întregul cortegiu de consecinţe juridice, chiar dacă, cum se exprima şi Prof. Guy Braibant, cele două sisteme nu există în formă pură.

Sistemul de carieră implică, deci, o formă de apreciere constantă a activităţii funcţionarului, apoi anumite drepturi ale funcţionarului în ceea ce priveşte evoluţia sa profesională, fără exagerare, dreptul la carieră conduce la existenţa dreptului la avansare, evident cu respectarea anumitor condiţii, cum vom vedea.

3.2. Aprecierea funcţionarilor în spiritul reglementărilor din 1923 şi soluţia Statutului actual

1060. Potrivit art. 83 din Regulamentul de aplicare a Statutului funcţionarilor publici din 1923, funcţionarii primeau anual un anumit calificativ pentru activitatea desfăşurată, care era: a) foarte bun; b) bun şi c) slab. Acesta se dădea „mai întâi de către şeful lor ierarhic şi la urmă de către directorul sau şeful care conduce serviciul", precizându-se că la darea notei „se va avea în vedere şi răspunde documentat" asupra următoarelor criterii: 1. cunoştinţe profesionale; 2. calităţi personale; 3. felul şi conştiinciozitatea în serviciu; 4. purtarea în serviciu faţă de funcţionari şi faţă de public, iar pentru funcţiile mai înalte se va avea în vedere şi al cincilea criteriu - aptitudinea de a conduce. Calificativul «slab» (cu referire la activitate) putea atrage menţinerea în grad, iar cel de «bun» atrăgea înaintarea la vechime, pe când cel mai înalt calificativ («foarte bun») atrăgea înaintarea la alegere.[2] Notele se treceau într-o „foaie de

---

[1] *J. Ziller*, op. cit., p. 410. De aici nu trebuie înţeles că reforma privatizării funcţiei publice care se face în unele ţări ale Uniunii Europene, în special în Italia, cum s-a arătat, înseamnă renunţarea la dreptul la carieră. Tocmai în aceasta constă „caracterul revoluţionar", cum se exprimă autorii occidentali, se urmăreşte realizarea sistemului carierei nu numai în virtutea normelor şi principiilor prestabilite - statutul legal, ci şi prin normele negociate între organizaţiile profesionale ale funcţionarilor şi autorităţile administrative, exact ca în sectorul privat. Aşa se explică şi denumirea reformei, ca şi a actelor normative adoptate deja - privatizarea funcţiei publice, problema fiind, desigur, mult mai complexă.

[2] Înaintarea de la o clasă la alta se putea obţine după un stagiu de 1 an, iar înaintările în grade după un stagiu de minimum doi ani. Potrivit art. 69 din Regulament, „în administraţiile publice gradele corespundeau

calificaţie a funcţionarului", întocmită conform unui model prezentat în Anexa nr. 2 a Regulamentului, iar funcţionarul nemulţumit avea dreptul să reclame, mai întâi, la directorul sau şeful de serviciu, care dădea nota a doua şi apoi la şeful autorităţii.[1)]

1061. Potrivit noului Statut, republicat, persoanele care au reuşit la concursul pentru ocuparea unei funcţii publice şi nu îndeplinesc condiţiile pentru ocuparea unei funcţii publice definitive pot fi numite funcţionari publici debutanţi cu o perioada de stagiu de la 6 la 12 luni (12 luni pentru funcţionarii publici de execuţie din clasa I, 8 luni pentru clasa II şi 6 luni pentru clasa III)[2)], urmând ca definitivarea în funcţie să se facă după expirarea perioadei de probă, pe baza rezultatului evaluării realizate (în situaţia în care în urma evaluării a obţinut calificativul necorespunzător, debutantul va fi eliberat din funcţia publică). Perioada în care o persoană a urmat şi a promovat programe de formare specializată în administraţia publică, pentru numirea într-o funcţie publică definitivă, este asimilată perioadei de stagiu.

1062. În termen de 10 zile de la intrarea în corpul funcţionarilor publici se constituie un dosar profesional al funcţionarului public, care va cuprinde datele şi documentele[3)] referitoare

---

funcţiilor", neputându-se înfiinţa, însă, mai mult de 9 grade, iar fiecare grad avea un număr de clase prevăzut expres într-un tablou la finele acestui articol. Astfel, în administraţiile centrale ale ministerelor funcţiile, după grad, se succedau astfel: director general, subdirector general, director, subdirector, şef de serviciu, şef de birou, subşef de birou, împiegat şi împiegat stagiar.

Pentru documentarea generaţiilor actuale de studenţi reproducem tabloul la care am făcut referire mai sus.

Gradul	Nr. de clase pe grade	Administraţiile centrale ale ministerelor Denumirea funcţiei	Servicii exterioare ale statului şi administraţii locale Toate funcţiile pentru care se cer	
			Studii	Vechime
I	3	Director general	Universitare	8 grade cu 18 clase în total
II	2	Subdirector general	Universitare	7 grade cu 16 clase în total
III	3	Director	Universitare	6 grade cu 13 clase în total
IV	2	Subdirector	Universitare	5 grade cu 11 clase în total
V	3	Şef de serviciu	Universitare	4 grade cu 3 clase în total
VI	2	Şef de birou	Universitare	3 grade cu 6 clase în total
VII	2	Subşef de birou	Liceale	2 grade cu 4 clase în total
VIII	3	Impiegat	Liceale	1 grad cu 1 clasa
IX	1	Impiegat stagiar	Liceale	La numire

Mai reţinem că art. 70 din Regulament stabilea regula după care însărcinările cu caracter special, precum: bibliotecar, registrator, arhivar, contabil etc., se îndeplineau, prin delegaţie data de şeful superior al autorităţii respective, de către unul din funcţionari până la gradul de şef de serviciu inclusiv.

[1)] Vezi art. 84 alin. (2) din Regulament, care ne arată că în intenţia legiuitorului asupra acestei chestiuni nu se putea exercita un control judecătoresc. De altfel, instanţele au statuat ca nu pot avea acţiune în contenciosul administrativ nici funcţionarii nestabili, chiar dacă era vorba de o acţiune în procedură disciplinară, soluţii criticate de doctrină (*J. Vermeulen*, op. cit., p. 284-290).

[2)] Perioada de stagiu are ca scop verificarea aptitudinilor profesionale în îndeplinirea atribuţiilor şi responsabilităţilor unei funcţii publice, formarea practică a funcţionarilor publici debutanţi, precum şi cunoaşterea de către aceştia a specificului administraţiei publice şi a exigenţelor acesteia. Ea se încheie cu un raport de evaluare, organizarea acesteia şi condiţiile de evaluare fiind reglementate în prezent H.G. nr. 1209/2003 privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici, publicată în M. Of., nr. 757/2003, adoptată în temeiul art. 23 alin. (4), art. 51 alin. (6) şi 60 alin. (5) din Statut (conform numerotaţiei articolelor după republicare).

[3)] Dosarul profesional cuprinde în mod obligatoriu şi alte acte şi documente (precis determinate în art. 5 alin. (5) din H.G. nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcţionarilor publici, publicată în M. Of., nr. 341/2004).

la situația profesională și diciplinară, înregistrate în cronologia emiterii acestora. Conținutul dosarului profesional se stabilește prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

1063. Astfel, dosarul profesional cuprinde, potrivit art. 5 din H.G. nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici, următoarele două categorii de date:

a) date cu caracter personal (de identificare, în special) și

b) date cu caracter profesional (privind pregătirea profesională, experiența în muncă, activitatea desfășurată în cadrul autorității sau instituției publice, situația disciplinară, activitatea desfășurată în afara autorității sau instituției publice).

Cât privește evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, Statutul menționează că aceasta se face în scopul avansării, ori, după caz, al retrogradării în gradele de salarizare, pentru promovarea într-o funcție publică superioară, eliberarea din funcția publică și stabilirea cerințelor de formare profesională a funcționarilor publici, pe baza criteriilor elaborate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.[1)]

Evaluarea anuală se probează prin raportul de evaluare a performanțelor profesionale individuale, care este completat de către evaluator[2)], vizând, performantele obținute în ultimele 12 luni, iar în urma acestei evaluări se acordă fiecărui funcționar unul din următoarele calificative: «excepțional», «foarte bun», «bun», «satisfăcător», «nesatisfăcător» [art. 60 alin. (3) din Statut].

1064. Metodologia de evaluare a performanțelor profesionale individuale se aprobă prin hotărâre a Guvernului la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, după consultarea organizațiilor sindicale ale funcționarilor publici, reprezentative la nivel național, care, în prezent, consacră posibilitatea căii de atac a contestației împotriva rezultatelor evaluării la conducătorul autorității sau instituției publice[3)].

[1)] Statutul, în versiunea inițială, lăsa să se înțeleagă că evaluarea viza criteriile de performanță pe baza cărora se definesc gradele existente în interiorul aceleiași categorii. Ulterior, Ordonanța de Urgență nr. 82/2000 a introdus o reglementare fără echivoc la art. 59 alin. (2) din Statut: „Evaluarea activității funcționarilor publici se face ținând seama de criteriile de performanță pe baza cărora se definesc clasele și gradele existente în cadrul aceleiași categorii". Legea nr. 161/2003 abrogă aceste prevederi statutare, asupra cărora s-a dispus prin H.G. 1209/2003 citată, și, în anexa 3 intitulată „Metodologie de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici", se arată că „Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se realizează prin raportarea criteriilor de performanță la gradul de îndeplinire a obiectivelor individuale prevăzute pentru perioada evaluată." Acest act normativ, preluând dispoziția anterioară din statut, dispune că aceste criterii de performanță se aprobă prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I (pentru anul 2004, este în vigoare O.A.N.F.P. nr. 4520/2004).

[2)] În sensul metodologiei anterior amintite, are calitatea de evaluator: a) funcționarul public de conducere care coordonează compartimentul în cadrul căruia își desfășoară activitatea funcționarul public de execuție sau care coordonează activitatea acestuia; b) funcționarul public de conducere ierarhic superior potrivit structurii organizatorice a autorității sau instituției publice, pentru funcționarul public de conducere; c) înaltul funcționar public, pentru funcționarii publici de conducere din subordine sau pentru funcționarii publici de execuție, atunci când aceștia își desfășoară activitatea în cadrul unor compartimente care nu sunt coordonate de un funcționar public de conducere, respectiv demnitarul, pentru funcționarii publici care sunt în subordinea directă a acestuia; d) primarul, pe baza propunerii consiliului local, pentru secretarul comunei, orașului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor.

[3)] Contestația se formulează în termen de 5 zile calendaristice de la luarea la cunoștință de către funcționarul public evaluat a calificativului acordat și se soluționează în termen de 15 zile calendaristice de

Efectele evaluării, astfel cum acestea pot fi determinate prin art. 60 alin. (2) din Statutul republicat, condiţionează promovarea în funcţii publice şi avansarea în gradele de salarizare (în concepţia H.G. 1209/2003 - modalităţi de dezvoltare a carierei funcţionarilor publici) dar, în egală măsură, în condiţiile prevăzute de statut, pot atrage sancţiunea eliberării din funcţia publică (pentru incompetenţă profesională ca urmare a obţinerii calificativului «nesatisfăcător») ori retrogradarea în gradele de salarizare.

Cu privire la evaluarea performanţelor profesionale individuale ale înalţilor funcţionari publici, se prevede că aceasta se face de către o comisie de evaluare compusă din cinci personalităţi, recunoscute ca specialişti în administraţia publică, propuse de ministrul administraţiei şi internelor şi numite prin decizie a primului-ministru [art. 60 alin. (4) din Statutul republicat].

3.3. Regimul juridic al avansării în grade, clase şi categorii [1)]

1065. Promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei funcţionarilor publici prin ocuparea unei funcţii publice superioare vacante art. [56 alin. (1)]. Numărul funcţiilor publice rezervate promovării se stabileşc în planul de ocupare a funcţiilor publice [art. 21 alin. (1) lit. a)].

În conformitate cu prevederile statutare modificate şi republicate, dreptul de a promova într-o funcţie publică[2)] superioară vacantă se face numai prin concurs sau examen. Faţă de soluţiile statutare anterioare, acest text schimbă substanţial principiile care au guvernat regimul avansării în carieră al funcţionarilor publici după anul 1999. Astfel, dacă înainte de modificarea Statutului prin Legea nr. 161/2003, dreptul de a avansa în grad, clasă sau categorie, ca urmare a dobândirii unei diplome de studii de nivel superior, era efectul firesc al rezultatelor profesionale obţinute de funcţionarii publici, potrivit reglementărilor actuale, de la data intrării lor în vigoare (1 ianuarie 2004), obţinerea unor diplome de studii, superioare ca nivel celor obţinute anterior, precum şi calificativele care reflectă rezultatul procesului de evaluare a performanţelor profesionale individuale a funcţionarilor publici devin condiţii de participare la concursul (examenul) susţinut în vederea promovării pe o funcţie publică superioară vacantă.

1066. Trecând în revistă condiţiile minime prevăzute de Statut în vederea participării funcţionarilor publici la concurs (examen) cu scopul promovării în grade, clase sau categorii, constatăm că acestea sunt, în principal, determinate prin raportare la nivelul studiilor absolvite, al vechimii, la rezultatul evaluării performanţelor profesionale şi la cerinţele specifice prevăzute în fişa postului.

---

la data expirării termenului de depunere a contestaţici. Rezultatul contestaţiei se comunică funcţionarului public în termen de 5 zile calendaristice de la soluţionarea contestaţiei. Funcţionarul public nemulţumit de modul de soluţionare a contestaţiei formulate potrivit alin. (1) se poate adresa instanţei de contencios administrativ, în condiţiile legii. (art. 11 Anexa 3 din H.G. 1209/2003). Vezi şi vol. I, ed. III, 2001, p. 607 şi nota nr. 2 a Tratatului nostru.

[1)] Pentru un examen critic al regimului avansărilor prevăzut de proiectul de Statul şi de Statut, în prima versiune, a se vedea *A. Iorgovan*, Tratat ..., vol. I, 2001, p. 608 şi urm.

[2)] Este dreptul consacrat de art. 56 din Statutul republicat.

Cât priveşte nivelul studiilor absolvite, acesta este particularizat în L. nr. 188/1999, republicată, în funcţie de clasa[1)] şi categoria[2)] funcţiei publice superioare în care funcţionarul public aspiră să avanseze. De altfel, reamintim faptul că îndeplinirea condiţiilor de studii este consacrată ca şi condiţie generală pentru ocuparea unei funcţii publice[3)], în oricare dintre modalităţile admise de lege, prin urmare şi în cazul promovării.

1067. Pentru a putea participa la concurs (examen) în vederea promovării într-o funcţie publică superioară, funcţionarii publici trebuie să îndeplinească şi condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice. Astfel, funcţionarii trebuie să îndeplinească anumite condiţiile de vechime în specialitatea funcţiilor publice, stabilite de Statut pentru gradele profesionale superioare din cadrul claselor[4)] şi pentru categorii de funcţii publice superioare[5)].

[1)] Pentru a participa la concursul/examenul pentru ocuparea unei funcţii publice clasa I, se cer studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă; a unei funcţii publice clasa a II-a, se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă iar a unei funcţii publice clasa a III-a, se cer studii medii liceale, absolvite cu diplomă.

Pentru a participa la concursul organizat în vederea ocupării funcţiilor publice de conducere vacante Statutul impune, sub aspectul condiţiei referitoare la nivelul studiilor, ca persoanele să fie sunt absolvente ale programelor de formare specializată şi perfecţionare în administraţia publică, organizate de către Institutul Naţional de Administraţie, centrele regionale de formare continuă pentru administraţia publică locală, precum şi de alte instituţii specializate, din ţară sau străinătate [art. 58 alin. (1) lit. a)].

Potrivit art. 15 alin. (1), poate face parte din categoria înalţilor funcţionari publici persoana care are studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă şi a absolvit programe de formare specializată şi perfecţionare în administraţia publică sau în alte domenii specifice de activitate, organizate, după caz, de Institutul Naţional de Administraţie sau de alte instituţii specializate, organizate în ţară sau în străinătate, ori a dobândit titlul ştiinţific de doctor în specialitatea funcţiei publice respective.

Funcţionarilor publici care au absolvit forme de învăţământ postuniversitar în specialitatea administraţie publică sau care, la data intrării în vigoare a prezentului titlu, urmează una dintre formele de învăţământ menţionate le sunt echivalate aceste studii cu programele de formare şi perfecţionare în administraţia publică, organizate de Institutul Naţional de Administraţie. (art. XIX din Legea 161/2003).

[2)] Articolul 9 (1) După nivelul atribuţiilor titularului funcţiei publice, funcţiile publice se împart în trei categorii după cum urmează: a) funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici; b) funcţii publice corespunzătoare categoriei funcţionarilor publici de conducere; c) funcţii publice corespunzătoare categoriei funcţionarilor publici de execuţie.

[3)] A se vedea art. 50 din Statutul republicat

[4)] Potrivit Statutului, funcţiile publice de execuţie sunt structurate pe grade profesionale, după cum urmează: a) superior, ca nivel maxim; b) principal; c) asistent; d) debutant.

Pentru a participa la concursul pentru promovarea într-o funcţie publică de execuţie din gradul profesional principal, funcţionarii publici trebuie să aibă o vechime minimă de 2 ani în funcţiile publice de execuţie din gradul profesional asistent, în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, iar pentru a participa la concursul pentru promovarea într-o funcţie publică de execuţie din gradul profesional superior, funcţionarii publici trebuie să aibă o vechime minimă de 2 ani în funcţiile publice de execuţie din gradul profesional principal sau 4 ani în funcţiile publice de execuţie din gradul profesional asistent, în clasa corespunzătoare studiilor absolvite; [art. 57 alin. (1) lit. a) şi alin. (2) lit. a)]

[5)] Pentru ocuparea funcţiilor de conducere vacante trebuie îndeplinite următoarele condiţii de vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice: a) minimum 2 ani, pentru funcţiile publice de şef birou, şef serviciu şi secretar al comunei; b) minimum 5 ani, pentru funcţiile publice de secretar al municipiului, al sectorului municipiului Bucureşti, al oraşului, director general adjunct, director şi director adjunct din aparatul ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, director executiv şi director executiv adjunct ai serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale

1068. Cât priveşte rezultatele evaluării performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici, ca şi condiţie în procesul avansării în carieră, Statutul prevede că pentru a participa la concursul pentru promovarea într-o funcţie publică de execuţie din gradul profesional principal şi cel superior, funcţionarii publici trebuie să fi obţinut, la evaluarea performanţelor profesionale individuale din ultimii 2 ani, cel puţin calificativul «foarte bun» [art. 57 alin. (1) lit. b) şi alin. (2) lit. b)].

Funcţionarii publici numiţi în funcţiile publice din clasele a II-a şi a III-a pot ocupa numai funcţii publice de execuţie, cu excepţiile prevăzute de legile speciale [art. 9 alin. 2)]. În urma dobândirii unei diplome de studii de nivel superior în specialitatea în care îşi desfăşoară activitatea, funcţionarii publici de execuţie au dreptul de a participa la concursul pentru ocuparea unei funcţii publice vacante într-o clasă superioară celei în care sunt încadraţi (art. 59).

1069. Articolul 80 din Statut arată că „(1) Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere vacante se realizează prin promovarea temporară a unui funcţionar public care îndeplineşte condiţiile specifice pentru ocuparea acestei funcţii publice. (2) Măsura prevăzută la alin. (1) se dispune de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, pe o perioadă de maximum 6 luni, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici. (3) Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere al cărei titular este suspendat în condiţiile prezentei legi se realizează prin promovarea temporară, pe durata suspendării titularului, a unui funcţionar public care îndeplineşte condiţiile specifice pentru ocuparea acestei funcţii publice. (4) Măsura prevăzută la alin. (3) se dispune de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice." Potrivit art. 41 alin. (2) din H.G. nr. 1209/2003 privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici, promovarea poate fi definitivă, atunci când funcţia publică superioară se ocupă prin concurs sau examen, în condiţiile prevăzute de această hotărâre, sau temporară, atunci când funcţia publică de conducere sau, după caz, funcţia publică corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici se ocupă pe perioadă determinată, în condiţiile legii. Statutul, cum s-a remarcat, prevede că ocuparea funcţiilor publice vacante se poate face prin promovare, transfer, redistribuire şi concurs [art. 51 alin. (1)]. De asemenea, el dispune că „exercitarea raporturilor de serviciu se realizează pe perioadă nedeterminată şi numai prin excepţie funcţiile publice pot fi ocupate pe perioadă determinată, în condiţiile expres prevăzute de lege" [art. 4 alin. (2) şi (3)].

1070. În considerarea acestor din urmă dispoziţii, în literatură[1)] s-a apreciat că art. 4 alin. (2) «adaugă la lege» pentru că „legiuitorul nu face nici o precizare că această excepţie priveşte funcţionarii publici care sunt numiţi într-o funcţie publică de conducere sau o funcţie publică corespunzătoare înalţilor funcţionari publici" şi, prin aceasta, textul alin. (2) lit. b), care consacră promovarea temporară, apare ilegală.

Apreciem că ilegalitatea priveşte dispoziţiile din hotărârea de Guvern anterior citată, care fac referire nu numai la categoria funcţiilor publice de conducere, ci şi la categoria înalţilor

---

altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale [art. 58 alin. 2 şi art. 12 alin. 1]

Pentru a face parte din categoria înalţilor funcţionari publici se cer minim 7 ani vechime în specialitatea funcţiei publice respective [art. 15 alin. (1) lit. d)].

1) *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 124, 125.

funcţionari publici, categorie neprevăzută în reglementarea expresă din art. 80 din Statut. De altfel, cu privire la modul de exercitare a funcţiilor publice care formează categoria înalţilor funcţionari publici şi la regimul vacanţei acestor funcţii dispun şi legile speciale[1].

Dreptul de promovare în funcţia publică poate fi suspendat pe o perioadă de la 1 la 3 ani, ca sancţiune pentru săvârşirea de către funcţionarul public a unei abateri disciplinare (art. 65 din Statutul republicat).

§ 4. Regimul răspunderii funcţionarilor publici

4.1. Spiritul de responsabilitate al funcţionarului public

1071. Literatura de specialitate analizează, de regulă, numai fenomenul răspunderii juridice, iar în cursurile de drept administrativ, pe acest fond metodologic, se analizează formele de răspundere juridică a funcţionarilor (răspunderea penală, răspunderea administrativă, răspunderea disciplinară, răspunderea materială şi răspunderea civilă).

După cum am mai arătat,[2] în sfera cercetării fenomenului răspunderii sociale, implicit a celei juridice au fost realizate mari progrese în ultimele decenii, atât în ceea ce priveşte analiza formelor răspunderii juridice, cât şi în planul, mai larg, al relaţiei dialectice dintre responsabilitatea socială şi răspunderea socială. Din această perspectivă, cercetarea răspunderii juridice, ca instituţie complexă a dreptului, a formelor sale, ca instituţii ale diferitelor ramuri de drept, trebuie să depăşească tradiţionalele cadre ale tehnicităţii juridice, realizându-se o deschidere mai mare spre filozofie, praxiologie, psihologie, sociologie etc.

1072. Fără a relua unele comentarii, ne rezumăm a preciza că şi în domeniul ştiinţei dreptului se conturează distincţia dintre noţiunile de răspundere şi responsabilitate, distincţie ce îşi are sorgintea în tezele filosofice contemporane cu privire la delimitarea fenomenului răspunderii sociale faţă de cel al responsabilităţii sociale.[3]

Această distincţie se evidenţiază în ceea ce priveşte dreptul administrativ sub mai multe aspecte. În primul rând, dreptul administrativ analizează responsabilitatea şi, respectiv, răspunderea organelor administraţiei de stat, în al doilea rând, dreptul administrativ analizează aceste fenomene în legătură cu funcţionarii publici şi în al treilea rând, dreptul administrativ se preocupă de cercetarea responsabilităţii cetăţenilor faţă de normele juridice, respectiv a răspunderii acestora în cazul încălcării lor.

Plecând de la cercetările filozofice asupra problemei responsabilităţii, vom reţine şi noi că prin această noţiune se desemnează raportarea activă, conştientă a agentului acţiunii sociale la normele şi valorile colectivităţii, stabilite la o scară micro sau macro socială. În cazul responsabilităţii, agentul acţiunii, ca să folosim acest termen specific praxiologiei, se angajează plenar în realizarea sarcinilor ce-i sunt stabilite, în activitatea de înfăptuire a obiectivelor societăţii, identificându-le cu propriile sale valori.

1073. Prin urmare, a vorbi despre responsabilitate în cazul funcţionarilor publici înseamnă, ca să folosim terminologia ştiinţei administraţiei, existenţa unei atitudini pline de solicitudine

---

[1] Vezi, spre exemplu, Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului.

[2] *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. II, T.U.B., p. 170.

[3] *M. Florea*, Responsabilitatea acţiunii sociale, Ed. Academiei, Bucureşti, 1976.

faţă de problemele cetăţenilor, implicarea lor cu obiectivitate şi profesionalism în realizarea sarcinilor funcţiilor lor, funcţii înţelese ca adevărate misiuni sociale. Pentru un funcţionar public caracterizat de un înalt spirit de responsabilitate nu există o valoare mai importantă decât îndeplinirea, cu o convingere reieşită din înţelegerea raţională a fenomenelor, a sarcinilor funcţiei sale. Un asemenea tip de funcţionar este stăpânit de un sentiment de vinovăţie când ceva nu a fost în ordine în munca sa, chiar dacă e vorba de un aspect mai puţin important, care pentru un ochi neavizat nu este sesizabil. Funcţionarii din această categorie sunt stăpâniţi de o permanentă neliniştе interioară, în sensul cel mai frumos al termenului, pentru a rezolva problemele care cad în competenţa lor, în mod ireproşabil.

1074. Această frământare şi preocupare constantă de perfecţionare a activităţii nu are nimic comun cu munca «de faţadă», cu agitaţia regizată, intempestivă şi nu de puţine ori ostentativă, a acelor funcţionari care doresc să se remarce «în ochii şefilor», care simt nevoia de a fi mereu în centrul atenţiei, de a se implica în aproape toate problemele, deşi, în realitate, mai mult încurcă lucrurile decât contribuie la rezolvarea efectivă măcar a uneia din cele pentru care se declară specialişti de înaltă clasă.

Funcţionarul public caracterizat de responsabilitate socială munceşte bine, corect, nici pe departe «pentru ochii şefului» sau cu gândul la avansare înaintea altor funcţionari mai merituoşi ca el, ci pentru că acesta este felul lui de-a fi, aşa înţelege el viaţa şi implicit «slujba», altfel nu poate trăi. A cere unui funcţionar din această frumoasă galerie umană să facă, de exemplu, un referat superficial şi eventual să ajungă la anumite concluzii sugerate de către şef, neacoperite de realitate, echivalează cu a-i pretinde să-şi facă lui însuşi un rău foarte mare. Când există, totuşi, atare «presiuni», funcţionarii publici de o asemenea factură morală au replici foarte categorice, într-o manieră fără echivoc. Tipuri de acest gen de funcţionar ne oferă literatura beletristică din antichitate până în zilele noastre. Mulţi au preferat să-şi bea paharul cu otravă, să urce treptele eşafodului, să îndure maltratările şi schingiuirile din camerele de tortură, să apuce drumul exilului, dar nu au abdicat de la principiile lor cu privire la modul în care înţelegeau să exercite prerogativele funcţiei publice pe care au deţinut-o.

1075. Formarea unor asemenea funcţionari în condiţiile societăţii moderne reprezintă o preocupare permanentă nu numai a teoreticienilor de ştiinţa administrativă, dar şi a legiuitorilor şi guvernanţilor, în unele ţări fiind vorba de un adevărat cult pentru funcţia publică şi funcţionarul public.

O dimensiune aparte în procesul de formare a spiritului de responsabilitate al funcţionarilor publici o are, cum este de la sine înţeles, şcoala în care ei se formează ca specialişti, ca profesionişti în probleme de administraţie. Tocmai de aceea, în cadrul procesului de instrucţie şi educaţie a celor care se pregătesc pentru funcţiile din administraţia publică, trebuie realizată o conjugare mai accentuată a tuturor factorilor educaţionali. Nu este, însă, lipsit de relevanţă pentru sădirea în sufletele elevilor din licee ori a studenţilor din învăţământul superior administrativ a dragostei şi pasiunii pentru «meseria» de administrator, modul în care legislaţia în vigoare consacră garanţiile realizării lor profesionale, perspectivele evoluţiei în această carieră. Cum s-a arătat în capitolele anterioare, legislaţia în vigoare din ţara noastră este încă departe de a exercita un asemenea impact psihologic asupra tinerilor, ajunşi, în covârşitoarea lor majoritate din întâmplare, în învăţământul administrativ. Sunt aspecte asupra cărora nu credem că mai este timp de reflectat, ci pur şi simplu trebuie acţionat, aşa cum am sugerat în mai multe rânduri în prezenta lucrare.

1076. Cercetările de ştiinţa administraţiei pe plan mondial au relevat, îndeosebi prin intermediul sondajelor şi anchetelor, că o mare parte din funcţionarii publici lucrează cu conştiinciozitate, dar fără entuziasm deosebit, ci pur şi simplu pentru că au o funcţie de pe urma căreia primesc o retribuţie şi sunt animaţi de sentimentul firesc al menţinerii acesteia. Depinde foarte mult de calităţile celui care conduce colectivul în care există asemenea funcţionari ca aceştia să devină funcţionari cu un înalt spirit de responsabilitate, în sensul precizat mai sus. De asemenea, şi în rândul funcţionarilor publici apare tipul funcţionarului care caută să se «învârtă», să se strecoare sau al funcţionarului care se implică doar atunci când simte pericolul unei sancţiuni.

Ţinând seama de această eterogenitate a tipologiilor de funcţionari, sub aspectul gradului de responsabilitate, se pot stabili de către ştiinţa administraţiei şi, corespunzător, pot fi consacrate juridic, principii în virtutea cărora să se realizeze şi stimularea acestora, în care sens se pune problema sistemului de avansare şi, corespunzător, a celei de salarizare.

4.2. Formele răspunderii juridice a funcţionarilor publici

1077. Răspunderea juridică „intervine pe terenul răului înfăptuit", adică în urma săvârşirii unei abateri. Ceea ce este specific abaterilor săvârşite de funcţionarii publici e faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcţiei, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur şi simplu, prin abaterea de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcţia, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcţionarului public. Astfel, în funcţie de criteriile care stau la baza conturării naturii juridice a unei forme de răspundere juridică, în lucrarea din 1986[1)] am arătat că funcţionarii publici din administraţia de stat pot fi subiecte (pasive) ale următoarelor forme de răspundere juridică: a) **răspundere constituţională** (instituţie a dreptului constituţional); b) **răspundere administrativă** (axată pe raporturile de subordonare); c) **răspundere contravenţională**; d) **răspundere disciplinară** (care intervine atunci când au fost încălcate obligaţiile ce constituie conţinutul raportului juridic de muncă, aplicându-se, deci, numai funcţionarilor în conţinutul funcţiei cărora există şi raporturi de muncă; ea constă în aplicarea sancţiunilor disciplinare prevăzute de Codul muncii); e) **răspundere penală** (care intervine atunci când funcţionarul a săvârşit o infracţiune; Codul penal prevede o serie de infracţiuni ce pot fi săvârşite de funcţionari, respectiv de funcţionarul care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat); f) **răspunderea materială** (intervine când funcţionarul public, printr-o faptă ilicită săvârşită în legătură cu serviciul ori în timpul exercitării atribuţiilor de serviciu, cauzează un prejudiciu organului din structura căruia face parte funcţia ce o deţine; ea este o instituţie a dreptului muncii); g) **răspunderea civilă**.

1078. Cum se susţinea în literatura de specialitate a vremii, am admis şi noi teza după care răspunderea civilă a funcţionarului intervenea în două ipoteze[2)]: a) ipoteza cauzării unui prejudiciu unei terţe persoane prin fapte materiale în timpul şi în legătură cu exercitarea atribuţiilor de serviciu; ipoteza în care cel păgubit poate pretinde despăgubiri de la funcţionar în temeiul art. 998-999 Cod civil ori de la funcţionar împreună cu organul din care face parte; b) ipoteza în care s-a cauzat un prejudiciu unei terţe persoane, iar despăgubirea a fost acordată

[1)] *A. Iorgovan, Valentina Gilescu*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., p. 298-299.

[2)] *I. Iovănaş*, Dreptul administrativ ..., op. cit., 1977, p. 197.

victimei de unitate, fie în temeiul art. 1000 alin. (1) C. civ., fie în temeiul art. 17 alin. (1) din fosta Lege nr. 1/1967.

1079. Nu mai puţin am reţinut că în literatura de specialitate se susţinea de către unii autori şi teza după care răspunderea materială a organelor administrative de stat în temeiul art. 35 şi 103 alin. (3) din fosta Constituţie, respectiv a dispoziţiilor din fosta Lege nr. 1/1967, era o formă a răspunderii constituţional-administrative.[1)] Dacă se admitea această teză, însemna că nici răspunderea funcţionarului, în baza art. 17 din fosta Lege nr. 1/1967, nu mai poate fi calificată răspundere civilă. Cu alte cuvinte, doctrina până în 1989 era departe de o teorie unanim acceptată.

1080. Faţă de teoria generală a funcţiei publice la care ne-am oprit şi faţă de actuala legislaţie, în primul rând noua Constituţie, se pune problema de a şti care din construcţiile teoretice de mai sus mai pot fi susţinute şi, deci, care sunt sferele răspunderii funcţionarului public. Nu este greu de constatat, pentru început, că despre o răspundere constituţională a funcţionarului public nu mai poate fi vorba, noua Constituţie, cum s-a mai arătat, vorbeşte despre acte administrative ale autorităţilor publice (art. 52) care pot fi atacate în justiţie şi nu numai despre acte administrative ale autorităţilor administrative. Ca atare, actul unei Camere sau al Camerelor reunite, de numire a unui funcţionar public, este un act administrativ, chiar dacă el este rezultatul unui «joc politic», de unde şi răspunderea funcţionarului în cauză, sub forma destituirii de către Parlament (evident, dacă legea permite), ne apare ca o sancţiune de natură administrativă şi nu politică. Sancţiunile politice, aplicate de Parlament, care concretizează o răspundere specifică dreptului constituţional, în opinia noastră, intervin numai cu privire la parlamentari, şeful statului şi membrii guvernului,[2)] nu şi cu privire la funcţionarii publici de carieră, supuşi Statutului funcţionarilor publici.

1081. Cât priveşte răspunderea administrativă, axată pe raporturi de subordonare, răspunderea administrativ-disciplinară, cum am calificat-o în volumul trei al primei ediţii a tratatului, pe de o parte, şi răspunderea disciplinară, în condiţiile Codului muncii, pe de altă parte, va trebui să reţinem că acestea nu mai sunt cumulative. Ele «operează» independent, dar alegerea uneia o exclude pe cealaltă, prima reprezintă o instituţie a dreptului administrativ, concretizând, în fond, răspunderea disciplinară a funcţionarului supus unui statut legal, cea de-a doua reprezintă o instituţie a dreptului muncii, concretizând, în fond, răspunderea disciplinară a funcţionarului supus unui statut contractual. De asemenea, cunoscuta răspundere materială pentru paguba «cauzată unităţii», ca instituţie a dreptului muncii, se va

---

[1)] Tezele din cursul din 1986 (p. 299 şi nota nr. 13) au reprezentat, de fapt, o reiterare a celor formulate în cursul din 1983, scris împreună cu Prof. Valentina Gilescu, dar ele s-au bazat şi pe opiniile altor autori, fiind citat îndeosebi Prof. I. Muraru cu studiul „Corelaţii dintre dispoziţiile legii fundamentale şi legile ordinare privind răspunderea organelor de stat la respectarea drepturilor cetăţenilor", în R.R.D., nr. 9/1985).

[2)] Trebuie să precizăm că suspendarea şefului de stat sau revocarea unui membru al Guvernului ori revocarea Guvernului, în ansamblu (urmare a votării unei moţiuni de cenzură), sunt sancţiuni cu dublă natură juridică, aşa încât răspunderea pe care ele o concretizează ne apare ca fiind o instituţie constituţional-administrativă, aspect pe care l-am relevat şi într-un alt curs din 1983 (A. Iorgovan, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit., p. 168, preluând, de altfel, formularea propusă, pentru prima dată, de regretatul nostru maestru de la doctorat Prof. Mircea Lepădătescu în studiul „Natura juridică a răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat" (în „A.U.B.", 1968).

regăsi doar la categoria funcționarilor supuși regimului Codului muncii, ca orice alt salariat. La fel se pune problema și pentru o răspundere pentru daune față de terți, în condițiile dreptului comun, aceasta, prin eliminare, nu-i poate viza decât pe «contractualiști». Dacă ne referim la funcționarii publici, în sensul strict al termenului, aceștia au o răspundere patrimonială, fie în subsidiar, fie în solidar cu statul, și ea ne apare ca o instituție a dreptului administrativ, nu a dreptului civil, cum am arătat într-o ediție anterioară.[1)]

1082. În concluzie, formele răspunderii juridice a funcționarilor publici diferă după cum ne raportăm la funcționarii regimului legal sau cei ai regimului contractual, pentru cei din prima categorie vom vorbi despre o răspundere administrativ-disciplinară și o răspundere administrativ-patrimonială, fie față de cei administrați, fie față de autoritatea din care fac parte, ambele instituții ale dreptului administrativ, pe când celor din categoria a doua li se va aplica, după caz, regimul răspunderii din dreptul muncii sau din dreptul civil. Se vor regăsi, apoi, pentru ambele categorii răspunderea contravențională și răspunderea penală. Sintetizând, vom vorbi pentru funcționarii statutari, despre: a) răspundere disciplinară, b) răspundere contravențională, c) răspundere penală și d) răspundere patrimonială.[2)]

[1)] Vezi concluziile din vol. III, p. 301 (ed. 1993).

[2)] În acest sens era redactat și proiectul de statut: „Încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a obligațiilor de serviciu angajează răspunderea lor disciplinară, administrativă, patrimonială sau penală, după caz" [art. 18 alin. (1)]. Pentru a evita confuziile, în ediția a II-a (vol. II, p. 677 nota 47), am propus ca în locul expresiei «administrativă» să fie inclusă expresia «contravențională», fiind evident că autorii proiectului au avut în vedere această răspundere, fiind cuprinși de curentul larg răspândit de identificare a răspunderii administrative cu răspunderea contravențională. Pe de altă parte, am semnalat că proiectul de Statut consacra, în mod greșit, principiul cumulului: „Formele răspunderii juridice a funcționarului public prevăzute la alin. (1) nu se exclud, fiind posibilă aplicarea lor cumulată, dacă prin fapta săvârșită au fost încălcate prevederi ale legii sau ale prezentului Statut, care atrag răspunderile respective" [art. 58 alin. (2)]. Am precizat că, în realitate, există cumul de la o categorie de răspundere la alta, nu și în cadrul aceleiași categorii, de la o formă la alta, categoria fiind dată după cum sancțiunea are un caracter represiv sau reparator. Răspunderea patrimonială, deci, se poate cumula cu oricare din celelalte forme, dar răspunderea penală nu se poate cumula cu răspunderea contravențională, dacă fapta a fost reținută ca fiind infracțiune ea nu mai poate fi calificată și drept contravenție. Apoi răspunderea disciplinară nu poate apărea decât într-un raport de subsecvență față de răspunderea penală ori contravențională, probleme ce impuneau perfecționarea redactării textului din Proiect la care ne refeream.

Observațiile noastre au fost însușite de redactorii proiectului final, devenit lege în baza procedurii angajării răspunderii la 29 noiembrie 1999. Astfel, Statutul nu mai reține principiul cumulului, iar în locul cuvântului «administrativ» a fost înscris cuvântul «contravențional», textul având următoarea redactare: „Încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz" (art. 64).

În ceea ce privește expresia legată «răspunderea civilă», subînțelegem că vom avea în vedere răspunderea pentru pagubele cauzate. Aceasta este o instituție a dreptului administrativ, când paguba s-a cauzat printr-un act administrativ declarat ilegal de către instanța de contencios administrativ sau, după caz, prin refuzul de a emite un act administrativ, refuz calificat ca fiind nejustificat de către instanța de contencios administrativ, respectiv o instituție a dreptului civil, când paguba s-a cauzat printr-o faptă plasată în afara atribuțiilor de serviciu (un delict civil) ori printr-o infracțiune (este vorba de latura civilă în procesul penal).

Este de menționat că Statutul, în final, la art. 77-78, vine cu unele precizări din care pare a rezulta că răspunderea civilă și pentru sumele primite necuvenit a intrat tot în sfera dreptului administrativ, de vreme ce, și în această ipoteză, calea de atac este tot la instanța de contencios administrativ. Concret, art. 72 reglementează trei situații pentru angajarea „răspunderii civile a funcționarului public": a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează; b) pentru nerestituirea

4.3. Răspunderea administrativ-disciplinară, potrivit Statutului

1083. După o formulă consacrată în legislaţia noastră, Statutul reţine că sancţiunile disciplinare ale funcţionarilor intervin pentru încălcarea cu vinovăţie a îndatoririlor de serviciu, făcând următoarea gradare: a) **mustrare scrisă**; b) **diminuarea drepturilor salariale** cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni; c) **suspendarea dreptului de avansare** în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcţia publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani; d) **trecerea într-o funcţie publică inferioară** pe o perioadă de până la un an, cu diminuarea corespunzătoare a salariului; e) **destituirea** din funcţia publică.

1084. După ce se arată că la individualizarea sancţiunii se va ţine seama, în mod obligatoriu, de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care a fost săvârşită, gradul de vinovăţie a funcţionarului, consecinţele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcţionarului, precum şi de existenţa în antecedentele acestuia a altor sancţiuni disciplinare care nu au fost radiate în condiţiile prezentei legi, se reţine principiul cercetării prealabile şi obligativităţii ascultării funcţionarului public, poziţia acestuia trebuie consemnată în scris, sub sancţiunea nulităţii. Legea menţionează, totodată, că refuzul funcţionarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declaraţie privitoare la abaterile imputate se consemnează într-un proces-verbal" [art. 66 alin. (4) din Statut]. Observăm că textul a fost modificat, eliminându-se prevederea finală a acestui alineat, care preciza expres faptul că, în caz de refuz anterior determinat, sancţiunea disciplinară va putea fi aplicată. Cu toate acestea, apreciem că o atare soluţie decurge implicit.

1085. Legea enumeră următoarele abateri disciplinare:

a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b) neglijenţa repetată în rezolvarea lucrărilor;

c) absenţe nemotivate de la serviciu;

d) nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;

e) intervenţiile sau stăruinţele pentru soluţionarea unor cereri în afara cadrului legal;

f) nerespectarea secretului profesional sau a confidenţialităţii lucrărilor care au acest caracter;

g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea;

h) desfăşurarea în timpul programului de lucru a unor activităţi cu caracter politic;

i) refuzul de a îndeplini atribuţiile de serviciu;

în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit şi c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituţia publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti, definitive şi irevocabile.

Repararea pagubelor pentru primele două situaţii se dispune prin ordinul sau dispoziţia de imputare conducătorului autorităţii (instituţiei) publice, emis în 30 de zile de la constatarea pagubei. Împotriva ordinului sau a dispoziţiei de imputare funcţionarul public în cauză „se poate adresa instanţei de contencios administrativ" [art. 73 alin. (2)].

Trebuie să interpretăm că a treia ipoteză vizează instituţia clasică a răspunderii civile, acţiunea în baza căreia s-a dat hotărârea judecătorească definitivă şi irevocabilă a fost întemeiată pe principiile dreptului comun, răspunderea comitetului faţă de fapta prepusului, acţiuni care sunt admisibile numai atunci când nu se poate introduce o acţiune în baza legii speciale, în speţă Legea contenciosului administrativ, ajungând, tot la teoria pe care am înfăţişat-o mai sus.

j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilităţi, conflicte de interese şi interdicţii stabilite prin lege pentru funcţionarii publici;

k) stabilirea de către funcţionarii publici de execuţie de relaţii directe cu petenţii în vederea soluţionării cererilor acestora.

1086. Prima sancţiune disciplinară se poate aplica direct de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, la propunerea conducătorului compartimentului în care funcţionează cel în cauză, funcţionarul având la dispoziţie calea de atac la instanţa de contencios administrativ.

Următoarele patru sancţiuni se aplică de către conducătorul autorităţii (instituţiei) la propunerea comisiei de disciplină.

Sancţiunile disciplinare pentru înalţii funcţionari publici se aplică prin decizie a primului-ministru, prin ordin al ministrului ori, după caz, al conducătorului autorităţii sau instituţiei publice centrale, pentru cei prevăzuţi la art. 11 lit. g), la propunerea comisiei de disciplină.

Funcţionarul nemulţumit de sancţiunea aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau a dispoziţiei de sancţionare (art. 68).

Legea reglementează instituţia reabilitării, sancţiunile disciplinare se situează de drept în ipotezele prevăzute de Statut[1)].

4.4. Răspunderea contravenţională şi răspunderea penală a funcţionarului public

1087. Răspunderea contravenţională a funcţionarilor publici intervine în cazul în care aceştia au săvârşit o contravenţie în timpul şi în legătură cu sarcinile de serviciu. Legea reglementează expres calea de atac: „Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii funcţionarul public se poate adresa cu plângere la judecătoria în a cărei circumscripţie îşi are sediul autoritatea sau instituţia publica în care este numit funcţionarul public sancţionat" [art. 72 alin. (2) din Statut].

Dreptul comun al contravenţiilor, legea cadru[2)] reglementează şi calea de atac a recursului la tribunal, împotriva soluţiei dată de judecătorie, cale de atac care trebuie interpretat că se va exercita şi de către funcţionarii publici. Dacă s-ar interpreta altfel, pe ideea că Legea nr. 188/1999 este o lege specială, în raport cu legea cadru în materia contravenţiilor, s-ar ajunge la un tratament contravenţional discriminatoriu pentru funcţionarii publici, ceea ce ar contraveni art. 16 din Constituţie.

1088. Apoi, este de observat că textul citat din Statut nu interzice calea de atac a recursului, fie printr-o formulare expresă, în genul „funcţionarul public se poate adresa numai cu plângere", fie prin consacrarea caracterului definitiv şi irevocabil al hotărârii date de judecătorie. Este evident că intenţia legiuitorului nu a fost în sensul de a reglementa pentru funcţionarii publici

---

[1)] Sunt avute în vedere de art. 70 trei situaţii: a) în termen de şase luni de la aplicare, sancţiunea disciplinară prevăzută la art. 65 alin. (3) lit. a); b) în termen de 1 an de la expirarea termenului pentru care au fost aplicate, sancţiunile disciplinare prevăzute de art. 65 alin. (3) lit. b)- d); c) în termen de 7 ani de la aplicare, sancţiunea prevăzută la art. 65 alin. (3) lit. e) (destituire).

[2)] O.G. nr. 2/2001 aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 180/2002.

doar calea de atac a plângerii, ci a urmărit să stabilească instanţa competentă care să soluţioneze plângerea.

1089. Cât priveşte răspunderea penală, Statutul, de asemenea, conţine unele dispoziţii cu caracter general, precizând obligativitatea măsurii suspendării din funcţie, dacă s-a pus în mişcare acţiunea penală.

Astfel, se arată că răspunderea, potrivit legii penale, se angajează „pentru infracţiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătura cu atribuţiile funcţiei publice pe care o ocupă"[1] [art. 74 alin. (1) din Statut].

Legea conţine o normă imperativă în ceea ce priveşte măsura suspendării din funcţie, conducătorul autorităţii (instituţiei) publice este obligat să ia această măsura dacă s-a pus în mişcare acţiunea penală, fiind vorba de punerea în mişcare a acţiunii penale pentru săvârşirea unei infracţiuni de natura celor prevăzute la art. 50 lit. h).

Suspendarea raportului de serviciu al funcţionarului public operează de drept dacă funcţionarul public este arestat preventiv.

Daca Parchetul dispune scoaterea de sub urmărire penală ori încetarea urmăririi penale, precum şi în cazul în care instanţa judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal, suspendarea din funcţie încetează, funcţionarul public respectiv va fi reintegrat în funcţia publică deţinută anterior autoritatea (instituţia) publică având obligaţia să plătească drepturile salariale cuvenite pe perioada suspendării[2].

§ 5. Modificarea şi încetarea raportului de funcţie

5.1. Delegarea şi detaşarea

1090. Legiuitorul a înţeles să cuprindă unele dispoziţii şi cu privire la aceste instituţii clasice ale raporturilor generale de muncă. După cum se arată în literatura de specialitate, modul în care le reglementează Statutul prezintă similitudini cu instituţiile cu aceeaşi denumire reglementate de Codul muncii[3].

---

[1] Codul penal (Legea nr. 301/2004, publicată în M. Of., nr. 575/2004, care iniţial trebuie să intre în vigoare la un an de la data publicării, adică de la 29 iunie 2005, această dată fiind prelungită până la 1 septembrie 2006 potrivit art. I din O.U.G. nr. 58/2005 pentru modificarea Legii nr. 301/2004 şi a Legii nr. 294/2004 publicată în M. Of., 552 din 28 iunie 2005) conţine un titlu consacrat crimelor şi delictelor contra intereselor publice, fiind vorba şi de infracţiunile: luarea de mită (art. 308); darea de mită (art. 309); primirea de foloase necuvenite (art. 310); remuneraţia injustă (art. 311); traficul de influenţă (art. 312); delapidarea (art. 314); abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor (art. 315); abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi (art. 316); abuzul în serviciu contra intereselor generale (art. 317); abuzul în serviciu în forma calificată (art. 318); neglijenţa în serviciu (art. 319); neglijenţa în păstrarea informaţiilor secrete de stat (art. 320); profitul prin eroare (art. 321); purtarea abuzivă (art. 322).

[2] Vezi art. 74 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicat.

Se pune problema de a şti dacă măsura suspendării încetează imediat sau după epuizarea eventualelor căi de atac împotriva ordonanţei procurorului sau soluţiei instanţei de fond. După părerea noastră, legiuitorul leagă încetarea suspendării numai de decizia procurorului sau, după caz, a instanţei de fond, iar conducătorul unităţii trebuie să emită un act de revocare a celui de suspendare repunându-l pe funcţionar în drepturile specifice funcţiei.

[3] *Verginia Vedinaş*, Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999..., op. cit., 2002, p. 278. Vezi, asupra delegării şi detaşării, ca instituţii ale Dreptului muncii, *Sanda Ghimpu, Al. Ţiclea*, Dreptul muncii, op. cit., p. 233 şi urm.; *I.T. Ştefănescu*, Tratat de dreptul muncii, op. cit., p. 458-464.

Astfel, atât delegarea cât și detașarea se face de către conducătorul autorității (instituției) publice în care funcționarul este încadrat, delegarea se dispune în interesul acestei autorități (instituții), pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an. Măsura delegării pe o perioadă mai mare de 60 de zile, de cel mult 90 de zile calendaristice într-un an, se poate dispune numai cu acordul scris al funcționarului public[1)], în timp ce detașarea se dispune în interesul autorității (instituției) unde urmează să lucreze funcționarul, pentru o perioadă de cel mult 6 luni, iar în cursul unui an calendaristic un funcționar poate fi detașat mai mult de 6 luni, numai cu acordul său[2)].

1091. Statutul a fost completat cu precizarea că detașarea poate fi dispusă doar dacă pregătirea profesională a funcționarului corespunde atribuțiilor și responsabilităților funcției publice pe care urmează să fie detașat.

Pe timpul delegării funcționarul public își păstrează funcția și salariul, iar autoritatea (instituția) publică ce îl deleagă este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării și al indemnizației de delegare (egală cu salariul cuvenit pentru 8 ore de muncă).

1092. Pe perioada detașării, funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul. Dacă salariul corespunzător funcției pe care este detașat este mai mare, funcționarul are dreptul la acest salariu. De asemenea, în ipoteza detașării în altă localitate, autoritatea (instituția) publică beneficiară este obligată să îi suporte costul legal al transportului (dus și întors), cel puțin o dată pe lună, al cazării și al indemnizației de detașare.

1093. Legea îngăduie funcționarului **să refuze detașarea** în următoarele cazuri: a) graviditate; b) își crește singur copilul minor; c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată detașarea; d) detașarea se face într-o localitate în care nu i se asigură condiții corespunzătoare de cazare; e) este singurul întreținător de familie; f) motive familiale temeinice justifică refuzul de a da curs detașării. Motivele precizate la lit. a)-c) reprezintă deopotrivă situații care ar justifica refuzul funcționarului public de a accepta delegarea. Regimul instituit de Codul muncii admite ca salariatul să refuze detașarea numai în mod excepțional și pentru motive personale temeinice [art. 46 alin. (3) Codul muncii][3)] având în vedere că detașarea se justifică numai prin interesul serviciului.

[1)] Este vorba de art. 76 alin. (1) și (3) din Legea nr. 188/1999, republicată în M. Of., nr. 251 din 22 martie 2004. Textul republicat al Statutului funcționarilor publici sunt similare cu prevederile art. 44 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, texte care, observam, vin cu termene mai mici fata de Codul muncii, în regimul dreptului muncii de 60 de zile.

[2)] Este vorba de art. 77 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 republicată care, față de Codul muncii, reglementează termene mai mici. Regula în dreptul muncii o reprezintă detașarea pe un termen de 1 an, care poate fi prelungită, în condiții prevăzute de lege, din 6 în 6 luni, această prelungire fiind condiționată, obligatoriu, de acordul salariatului. Soluția deși opusă celei promovată de reglementările anterioare ale Codului muncii, ce purtau pecetea unei ideologii specifice regimului politic în care a fost adoptat. Este o soluție e care o apreciam necesară și în ediția anterioară a lucrării noastre, în ciuda unor opinii contrare manifestate până de curând de unii autori de dreptul muncii. (*A. Iorgovan,* Tratat ..., op. cit., 2001, nota 1 subsol, p. 620).

[3)] În conformitate cu prevederile art. 33 alin. (2) din Contractul colectiv de muncă la nivel național pe anii 2005/2006 s-a prevăzut că salariatele gravide, începând cu luna a V-a de sarcină, precum și cele care alăptează nu vor putea fi detașate decât cu acordul lor.

5.2. Transferul

1094. Prin prisma modificărilor aduse Legea nr. 188/1999 prin Legea nr. 161/2003, transferul apare ca o modalitate de modificare a raportului de funcţie iar nu de încetare a acestuia (art. 78 din Statutul republicat).

În acest sens, el poate avea loc în două forme, ca transfer în interesul serviciului ori la cererea funcţionarului public.

Transferul în interesul serviciului se poate face numai cu acordul scris al funcţionarului public transferat şi într-o funcţie publică echivalentă cu funcţia publică deţinută anterior[1)].

Transferul la cerere se face într-o funcţie publică echivalentă, în urma aprobării cererii de transfer a funcţionarului public de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice la care se solicită transferul.

5.3. Mutarea în cadrul altui compartiment al autorităţii sau instituţiei publice

1095. Mutarea în cadrul altui compartiment poate avea caracter definitiv sau temporar (art. 79 din Statutul republicat).

Mutarea definitivă se aprobă de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public sub condiţia acordului scris al funcţionarului public.

Mutarea temporară în cadrul altui compartiment se dispune motivat, în interesul autorităţii sau instituţiei publice de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an, cu respectarea pregătirii profesionale şi a salariului pe care îl are funcţionarul public.

Este de remarcat imprecizia acestei formule reglementare (aprobă/acord; dispune/cerere) care a atras critica doctrinei[2)].

5.4. Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere

1096. Exercitarea temporară a unei funcţii de conducere are semnificaţia promovării temporare a unui funcţionar public care îndeplineşte condiţiile specifice pentru ocuparea acestei funcţii publice. Măsura se realizează prin dispoziţia conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, pe o perioadă de maximum 6 luni, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, ori, în cazul în care titularul funcţiei publice de conducere este suspendat din funcţie, prin decizia conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, pe durata acestei suspendări (art. 80 din Statutul republicat).

5.5. Încetarea raportului de funcţie

1097. Această instituţie poate interveni în situaţii obiective (de exemplu decesul, pensionarea), din voinţa funcţionarului (de exemplu, întreruperea la cerere sau demisia), din voinţa autorităţii (de

---

[1)] Articolul 78 alin. (4) din Statutul republicat

[2)] Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, op. cit., p. 490; *I. Nicola*, op. cit., p. 382. Într-o opinie, se apreciază că art. 79 nu reglementează un mod prin care se modifică raporturilor de serviciu, ci doar o măsură organizatorică luată de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice pentru buna funcţionare a serviciului public în scopul satisfacerii intereselor cetăţenilor. (*V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 174)

exemplu eliberarea din funcție sau destituirea din funcție) ori din acordul de voință al autorității (instituției) și al funcționarului (de exemplu transferul în interesul serviciului).

Demisia produce efecte după 30 zile calendaristice de la înregistrare indiferent de categoria de funcție publică ocupată. Termenul nu poate fi scurtat prin convenție între funcționarul public și conducătorul autorității (instituției) publice.

1098. Eliberarea din funcție se face, de regulă, pentru motive neimputabile, în următoarele situații:

a) autoritatea (instituția) publică și-a încetat activitatea ori s-a mutat într-o altă localitate, iar funcționarul public nu este de acord să o urmeze;

b) autoritatea (instituția) publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării activității, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public;

c) ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcția publică ocupată de către funcționarul public a unui funcționar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de reintegrare;

d) pentru incompetență profesională în cazul obținerii calificativului „nesatisfăcător" la evaluarea performanțelor profesionale individuale;

e) funcționarul nu mai îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea unei funcții publice;

f) starea sănătății fizice sau/și psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu mai permite acestuia să-și îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute.

1099. În toate ipotezele precizate mai sus autoritatea publică are obligația să acorde funcționarului un preaviz de 30 de zile calendaristice, perioadă în care i se poate acorda reducerea programului de lucru până la 4 ore zilnic, fără a i se afecta drepturile salariale cuvenite.

În situațiile prevăzute la art. 90 alin. (4) lit. b), c) și e) funcționarii publici pot fi eliberați din funcție în cazul în care nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității sau instituției publice.

Destituirea din funcție se dispune ca sancțiune disciplinară, fie în cazul săvârșirii repetate a unor abateri disciplinare, fie în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave. (art. din Statut). De asemenea, dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate iar funcționarul public a acționat pentru încetarea acestuia în termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate [art. 84 alin. (5)].

1100. Statutul dă dreptul funcționarului public de a cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu în termen de 30 de zile calendaristice de la comunicare, fiind principiul consacrat de art. 89 din Statut, expresie a regimului de drept public aplicabil raporturilor de funcție publică.

Raportul de serviciu încetează de drept în situațiile sunt precizate în art. 84 alin. (2) din Statut, constatate prin actul administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice.

Index alfabetic*)

Acte
  administrative - 116; 525; 854; 907
  de autoritate - 24; 93; 95
  de putere publică - 89
  discreţionare - 32
  exclusiv politice - 679
  gestiune - 24
  patrimoniale - 93; 95
Activitate
  administrativă - 35
  de natură administrativă - 8; 10
  de ramură - 761
  de domeniu - 761
  publică - 136
  de informare - 710
Administrative - 8
Administraţie - 23; 31; 33; 35; 40; 54; 82; 95; 262
  a statului - 4
  centrală de specialitate - 583
  locală - 408; 428
  publică - 11; 27; 35; 42; 46; 82; 86; 136; 596
  ministerială - 800
  subiecte - 138
Anchetă parlamentară - 709
Angajarea răspunderii - 592; 724
Autoritatea Electorală Permanentă - 825
Autonomie locală - 137; 211; 769; 795
Autoritate
  administrativă - 90; 454
  publică - 2; 112; 424
Aviz
  conform - 542
  consultativ - 542
Avocatul poporului - 692; 764

Biroul
  executiv - 666
  Electoral Central - 826
Bugetul local - 876

Camera Deputaţilor - 742
Competenţă
  legislativă - 685
  materială - 462
  temporală - 464
  teritorială - 463
Comportamentul administrativ - 284
Consiliul
  local - 785
  judeţean - 786; 896
Control de tutelă - 773
Consilier - 810
Conducere generală - 594
Comisie parlamentară - 709
Condiţii de eligibilitate - 810
Conflict
  de interese - 1053
  de drepturi - 1053
Consiliul
  Economic şi Social - 692
  Suprem de Apărare a Ţării - 510
  Superior al Magistraturii - 502; 664; 979
Constituţia - 198; 202; 262
Contencios administrativ - 35
Contestaţie - 828
Contract
  administrativ - 854
  de guvernare - 721
Criteriu
  organic - 46
  material - 95; 112
  formal-organic - 95

*) Cifrele trimit la numerele marginale din text.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Curtea
Constituţională - 499; 506; 640
de Conturi - 692

Decizii - 664
Decretele preşedintelui României - 148; 200; 522; 525; 644
Decret
normativ - 511
de demitere - 661
Delegare legislativă - 117; 687
Delegaţia permanentă - 894
Demiterea preşedintelui - 536
Deturnarea de putere - 299
Descentralizare
teritorială - 771
tehnică - 772
Destituire - 658
Directivă - 207
Dispoziţia primarului - 198
Dizolvarea parlamentului - 497
Doctrina - 213
Drept
public - 90
politic - 301
administrativ - 42; 46; 58; 128; 188; 304
electoral - 650
Dreptul funcţionarilor publici la:
asociere sindicală - 1027
concediu - 1029
grevă - 1028
opinie - 1027
protecţie - 1031
salariu - 1028
uniformă gratuită - 1029

Excesul de putere - 299
Executiv bicefal - 109
Excepţie de neconstituţionalitate - 693

Factor calitativ - 20
Fapt administrativ - 9
Fenomen administrativ -3; 7; 9; 11; 18
Fenomenul puterii publice - 7
Fine de neprimire - 85; 148; 525; 691; 764

Forţa publică - 18; 93; 95
Funcţia
administrativă - 92
statului - 439
publică - 960; 975
Funcţionar public - 909

Graţiere individuală - 505
Guvernul - 111; 119; 121; 424; 590; 679
Guvernare - 41

Hotărâri - 679
de guvern - 198
judecătoreşti - 198
Hotărârile consiliului local - 853

Inamovibilitate - 504
Inexistenţa - 525; 683
Instituţie bugetară - 425; 1050
Interesul
legitim - 145; 213
politic - 158
privat - 144
public - 5; 30; 37; 144
Izvoare
formal - 194
material - 194
scris - 195
nescris cutumiar - 195; 210
nescris jurisprudenţial - 195; 211
consuetudinar - 196

Înaltă trădare - 549; 554
Începerea urmăririi penale - 744
Întâmpinare - 828
Învestitura guvernului - 609

Legi constituţionale - 685

Jurisdicţie administrativă - 167

Lege
organică - 198; 203
ordinară - 198; 204

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Mandatul
statului - 25
guvernului - 648
consilierului - 844
Mesajul Preşedintelui - 522
Mijloace de acţiune - 35
Ministere - 757
Moţiune de cenzură - 636; 712

Natură administrativă - 120
Natură executivă - 120
Naţionalizare - 692
Norme - 763
Nulitate - 526; 683

Obiectivele guvernării - 595
Obligaţia funcţionarului public de
confidenţialitate - 1034
demnitate - 1034
fidelitate - 1032
neutralitate politică - 1033
păstrare a secretului - 1034
perfecţionare permanentă - 1033
respectare a competenţei funcţiei - 1035
subordonare ierrahică - 1033
Oficii prefecturale - 904
Ombudsman - 313
Operaţiuni administrative - 249
Ordine publică - 27
Ordinul prefectului - 904
Ordonanţă - 205; 679
Organ
administraţiei publice - 427; 430
de stat - 431
de tutelă - 429
de domeniu - 761
deliberativ - 97
executiv - 91; 97
legiuitor - 91
public - 424
Organizare administrativă - 35

Parlamentul - 423; 522
Patronaj politic - 956
Persoană
administrativă - 454
publică - 422
Prefectul - 779; 796; 873
Preşedintele
Curţii de Conturi - 764
României - 118; 121; 125; 127; 141; 148; 501; 502; 655; 726; 979
Primarul - 785; 855
Primul-ministru - 526; 664; 763
Principiul
centralizării - 767
deconcentrării - 768; 784
descentralizării - 769
Procedura
de învestitură - 642
de urgenţă - 696
interpelării - 708
Proces administrativ - 163
Promulgarea legii - 498
Protecţie
publică - 185
Punerea sub acuzare - 744
Putere
discreţionară - 217
legislativă - 685
publică - 38; 39; 87; 142; 414

Raport
de subsecvenţă - 186
de subordonare - 238; 242
de colaborare - 239; 243
Răspunderea
civilă - 1077
constituţională - 1077
contravenţională - 1077
politică - 536; 538; 658
penală - 555; 658
administrativ-disciplinară - 657
Referendum - 546
Regim politic
parlamentar - 475
prezidenţial - 475
semi-parlamentar - 485

BCU Cluj / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

semi-prezidenţial atenuat - 121; 484
semi-prezidenţial parlamentarizat - 484
Regulament - 207
Remaniere guvernamentală - 593; 660
Responsabilitate ministerială - 527; 739
Retragerea încrederii - 712
Revocarea - 657
Rolul guvernării - 681

Sarcini ale administraţiei - 435
Secretariat general - 667
Senat - 742
Scopul administraţiei - 37
Serviciu public - 5; 24; 27; 29; 143; 979
Sistem administrativ - 9
Situaţii extraordinare - 700
Sociologia administraţiei - 387
Spaţiu administrativ - 14; 15
Stabilimente publice - 415
Strucută trihotonică - 214
Subordonare
administrativă - 140
directă - 148
funcţională - 141
indirectă - 141
organică - 141
Suspendarea din funcţie - 536; 657; 742; 746

Ştiinţa administraţiei - 373
Şedinţe de constituire - 843
Şef
al administraţiei - 653
de stat - 478; 742
al executivului - 478; 509

Tehnocraţie - 20
Termen de decădere - 635
Transfer de autoritate - 789
Trecere silită - 692
Tribunal administrativ - 24; 167
Tutelă administrativă - 123; 790; 848

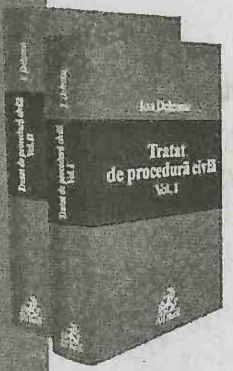
Unicitatea suveranităţii - 406

Votul
de încredere - 643
de blam - 714

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tratat de procedura civilă

Ion Deleanu



„Procedura civilă a fost uneori şi metaforic considerată o «gramatică» sau o «aritmetică» a dreptului substanţial. Şi într-adevăr ea excelează prin rigori şi rigorisme, fiind refractară faţă de orice înclinaţii spre «romantism juridic». (...). În careul magic şi ludic al justiţiei nu-şi au locul sentimentalismele. Dar îşi au şi trebuie să-şi aibă locul căutările, inventivitatea şi buna-credinţă între armonia dintre «dreptul scris» şi «dreptul trăit». (...)

Am încercat pe parcursul acestei lucrări ca, prin aserţiuni mai puţin ortodoxe, să oferim pe alocuri şi un alt mod de înţelegere decât cel cu care ne-am obişnuit sau care ni se oferă prin transcrierea «voinţei legiuitorului». Este de fapt o invitaţie la un colocviu. Aşa am înţeles şi remarcabilele opere doctrinare, în jurul temelor fundamentale ale proce-durii civile, pe care ne-am sprijinit, cu aleasă consideraţie, şi în acest demers ştiinţific."

Prof. univ. dr. Ion Deleanu

Tratatul de procedură civilă al prof. Ion Deleanu este o operă distinctă prin **cuprindere, conţinut şi actualitate.** Într-un mod sistematic, dinamic şi în logica desfăşurării procesului civil, sunt abordate toate temele fundamentale ale acestuia.

Analizând cu atenţie cele mai recente schimbări legislative (inclusiv modificările aduse **legilor justiţiei** şi cele aduse Codului de procedură civilă prin **Legea nr. 219/2005**), autorul sesizează reconsiderările jurisprudenţiale şi doctrinare la care obligă modificările şi completările intervenite în procedura civilă.

Tratatul încorporează un aparat bibliografic şi jurisprudenţial aproape exhaustiv, făcându-se exegeza textelor normative din legea de procedură civilă şi din legile speciale. În lucrare sunt oferite interpretări şi soluţii coerent şi convingător argumentate, inclusiv prin evocarea jurisprudenţei instanţei europene.

Vol. I: cca. 700 pag., preţ estimativ 83,93 lei (839.300 ROL) – apariţie septembrie 2005
Vol. II: cca. 600 pag., preţ estimativ 75 lei (750.000 ROL) – apariţie octombrie 2005

☐ DA, vreau să comand următoarele titluri:

titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ
titlu	nr. buc.	preţ

Constituția României revizuită

Comentarii și explicații

Ioan Muraru
Mihai Constantinescu
Antonie Iorgovan
Elena-Simina Tanăsescu

376 pag.
38,44 lei (384.400 ROL)
ISBN 973-655-436-8

Pentru prima dată de la revizuirea Constituției României din 1991 este publicată o lucrare de specialitate în care fiecare articol al Legii fundamentale este explicat cu un limbaj comun, pe înțelesul fiecăruia. Autorii realizează un comentariu pertinent și documentat, valorificând practica judiciară a Curții Constituționale, cunoștințele teoretice exprimate în doctrina dreptului public (internațional, comunitar, constituțional, parlamentar etc), precum și bogata experiență politică.

Comentariile sunt realizate, în general, pe următoarea structură: geneza și istoricul reglementării, drept comparat, reglementarea actuală. De asemenea, au fost avute în vedere dezbaterile parlamentare pe marginea Legii de revizuire a Constituției.

Lucrarea are un caracter practic deoarece poate fi folosită de oricine este interesat în cunoașterea și înțelegerea Legii fundamentale a Statului; dar, în același timp, are și o valoare teoretică importantă evidențiată prin modalitatea de abordare a instituției juridice și expunerea acestei.

Prin modul în care a fost concepută, lucrarea se adresează atât specialiștilor, dar și persoanelor fără pregătire juridică ce doresc să cunoască bine Legea fundamentală a Statului nostru.

EXPEDITOR

Nume persoană de contact: _____ Banca: _____

Firma: _____ Cont: _____

Strada: _____ CUI/CNP: _____

Nr.: _____ Bl.: _____ Sc.: _____ Ap.: _____ Nr. Reg. Com.: _____

Localitate: _____ Telefon: _____

Județ/Sector: _____ Cod poștal: _____ Fax: _____

Achitat cu OP/Mandat poștal nr.: _____ Semnătura: _____

DESTINATAR

CORESPONDENȚĂ RĂSPUNS C.R. SE TAXEAZĂ LA DESTINAȚIE

Editura All Beck - București, O.P. 83, C.P. 90
tel.: +40 21 410.08.73; fax: +40 21 410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro
Cont: RO06RZBR 0000 0600 03338540 Raifeisen Bank, Ag. Sebastian
Cont: RO82FNNB001201052424RO02 FinansBank (Rom) - Suc. Doamnei
Cont: RO28TREZ7055069XXX000321 Trez. Sect. 5, București

ALL BECK

Datele dvs. de înregistrare sunt confidențiale și pot fi folosite doar în scopuri asociate comercializării produselor Editurii All Beck. Prețurile pot fi schimbate în orice moment, fără notificarea prealabilă a clientului, iar comenzile se onorează în limita stocului disponibil. Așteptăm cu interes răspunsul dvs.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. "M. EMINESCU" IAȘI

6957/05 80

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

O nouă ediție a lucrării a apărut ca strict necesară, avându-se în vedere mutațiile din legislația internă, dar și cele din legislația europeană, care au afectat numeroase instituții ale dreptului administrativ. De la ultima ediție, în România s-a realizat o reformă legislativă, determinată de **aplicarea *aquis-ului* comunitar** și a avut loc, în 2003, **revizuirea Constituției**. Această intersecție dintre Dreptul intern și Dreptul european, dintre Dreptul administrativ și Dreptul administrativ european este reflectată în noua ediție a Tratatului.

De asemenea, actualitatea bibliografică, evocarea **practicii Curții Constituționale**, practicii instanțelor de contencios administrativ, analiza din perspectiva **noii Legi a contenciosului administrativ** recomandă cartea studenților, consilierilor locali sau județeni, primarilor, prefecților, funcționarilor publici și tuturor celor implicați în fenomenul guvernării ori cel al administrării.

ISBN 973-655-729-4
ISBN 973-655-730-8
9 789736 557309

BCU IASI / CENTRAL LIBRARY